

LA
CONDITION CIVILE DE L'ENNEMI
en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le Samedi 4 Décembre 1920,
à 14 heures*

par

SÉBASTIEN SERBESCO

Avocat au barreau de Bucarest



Président M. Pillet, professeur.

Suffragants { M. Cuq, professeur.
M. Rolland, professeur.

PARIS

IMPRIMERIE CHARPENTIER

70, Avenue des Gobelins (13^e)

1920

DU MÊME AUTEUR :

La dévolution des biens des personnes morales disparues,
Libr. du Recueil Sirey, 1920.

Effets de la guerre sur l'exécution des contrats, Revue
trimestrielle de Droit Civil, 1917.

La Roumanie et la Guerre, Colin, 1917



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La

Condition Civile de l'Ennemi

en France

PREMIÈRE PARTIE

Le Statut de l'ennemi avant 1914

CHAPITRE I

Le fondement juridique des droits de l'étranger

1. — Le progrès des sciences sociales est beaucoup plus lent que celui des sciences physiques. Les préjugés, les idées *a priori*, les principes admis sans examen et sans critique, simplement parce qu'ils sont conformes à la tradition, forment encore la base des premières, tandis que les secondes s'en sont depuis longtemps débarrassées. Car celles-ci ont à leur disposition immédiate ce merveilleux instrument de contrôle qui s'appelle l'expérience, grâce à laquelle une hypothèse peut généralement être vérifiée aussitôt que conçue. L'économie sociale, le droit, la politique (qui, hélas, est encore si loin d'être une science !) n'ont pas ce moyen à leur disposition. Ainsi qu'on l'a fait remarquer bien des fois, leurs théories doivent attendre longtemps avant que les faits les confirment ou les démentissent, et trop souvent la réalité se venge cruellement de ceux qui l'ont méconnue.

La guerre qui pendant quatre ans a bouleversé notre existence et nous a attiré des malheurs inouis, a été une de ces vengeances. Dès les premiers jours, elle a mis à nu toutes nos erreurs, dont la principale avait été sans doute de croire que l'humanité était civilisée. A présent que l'orage s'est quelque peu calmé, il importe donc de reprendre une à une nos idées d'avant 1914, de les examiner à la lumière des nouveaux événements, et de leur faire subir la mise au point qui s'impose.

Il n'y a pas de discipline qui ait été plus atteinte par les circonstances dont nous parlons, que le droit international. Cela veut dire qu'il n'y avait pas avant la guerre de discipline plus factice, plus saturée d'idéologie, plus dédaigneuse de la réalité grouillante et formidable qu'elle prétendait régir. Le lecteur en trouvera mille preuves en parcourant cet ouvrage, qui traite d'une question où le droit des gens du xix^e siècle s'était le plus radicalement trompé.

2. — C'était une des fiertés des jurisconsultes d'avant guerre de constater combien la condition de l'étranger s'était améliorée dans le cours du siècle dernier, et de critiquer comme archaïque et barbare toute disposition restrictive. Rares sont les auteurs qui marquent quelque hésitation à demander l'assimilation complète, au point de vue du droit privé, de l'étranger et du national. Les idées philosophiques de fraternité humaine, les besoins des échanges internationaux, une confiance irréfléchie dans la loyauté de ceux qui franchissaient la frontière, tout contribuait à accélérer cette évolution et à couvrir la voix de ceux qui auraient voulu prêcher la prudence.

3. — La plupart des auteurs ne se demandaient même pas quel était le fondement de ce droit qu'ils reconnaissaient à l'étranger, et où se trouvaient ses limites.

Nous avons vainement cherché dans la majeure partie des ouvrages de droit international une justification des règles qui avaient cours avant la guerre au sujet du statut des étrangers. On se bornait à en faire un exposé historique, en montrant l'évolution de plus en plus libérale du droit des gens en cette matière, et on envisageait l'état actuel de la législation comme le résultat naturel de cette évolution (1).

Pourtant la science du droit n'aurait pas dû se résigner à cette simple constatation des faits, mais poussant plus loin l'analyse, se demander quelles étaient les causes profondes de cette évolution, quelle en était la portée et où se trouvait la limite des principes

(1) Weiss, *Traité de Droit International Privé*, tome 1; Carpentier, *Répertoire*, v^o étranger; etc.

qu'on pouvait en déduire. En procédant ainsi, on se serait peut être aperçu que les transformations de la société moderne rendaient dangereuse l'assimilation complète de l'étranger au national, et que les idées du XIX^e siècle en cette matière n'étaient plus applicables au XX^e sans une sérieuse adaptation.

4. — Très peu nombreux sont les auteurs qui ont envisagé le problème à ce point de vue (1). Le droit des étrangers, disent-ils, dérive de l'impossibilité pour une nation de vivre isolée des autres, et de la nécessité du commerce international. Le fait qu'un Etat admet l'existence d'un autre, et veut entretenir des relations paisibles avec lui, suppose qu'il reconnait un minimum de droits aux sujets de ce dernier Etat.

Dans le cas contraire, il s'ensuivrait des conflits et une rupture de relations, sans compter les préjudices d'ordre économique que l'Etat trop exclusiviste provoquerait pour lui-même, en empêchant le commerce international sur son territoire.

De cette idée, les auteurs en question déduisent une série de droits dont l'étranger doit nécessairement jouir, droits qui forment la limite minima du statut de l'étranger, et comprennent la liberté de séjour, de circulation et de communication internationale, et la jouissance de presque tous les droits privés, qui tendent à lui assurer le bénéfice des richesses et des institutions civiles du pays.

Il n'y a que deux restrictions à ce régime libéral : il ne faut pas que les droits reconnus à l'étranger portent atteinte à l'existence indépendante de l'Etat, ce qui arriverait si l'étranger était complètement assimilé au national ; il ne faut pas non plus que cette assimilation apporte une gêne à la souveraineté de l'Etat dont l'étranger est sujet, ce qui se produirait si ce dernier était soumis à certaines obligations ou bénéficierait de certaines prérogatives que leur raison d'être indique comme réservées seulement aux nationaux (2).

5. — Cette explication de l'origine du droit de l'étranger est

(1) Pillet, *Principes de Droit International*, p. 186; Rolin, *Droit International*, p. 132.

(2) Pillet, *loc. cit.* p. 196.

juste en ses grandes lignes, mais elle nous semble aboutir à une conclusion trop absolue.

L'existence du commerce international est considérée comme un fait social général et nécessaire (1). Le droit de l'étranger semble ainsi soustrait à l'arbitraire des gouvernements, pour être mis sous la sauvegarde d'un principe universel et permanent. Mais jusqu'où vont les exigences de ce commerce international? Jusqu'où est-il permis d'abaisser cette limite minima? Car la limite supérieure, — respect de l'indépendance de l'Etat, — est encore plus élastique, et se trouve satisfaite dès qu'on s'abstient d'accorder à l'étranger certains droits politiques, ou à lui imposer certaines obligations dont son pays d'origine pourrait revendiquer le bénéfice exclusif.

Au fond, cette théorie aboutit à une justification de la doctrine libérale que nous avons mentionnée tout à l'heure. Au point de vue du droit civil, elle ne permet d'établir aucune différence entre le régime de l'étranger et celui du national.

6. — C'est que, élaborée sous l'influence des idées si favorables à l'étranger qui avaient cours au siècle dernier, elle ne tient qu'imparfaitement compte d'une considération capitale, qui restreint et dans certains cas supprime même les conclusions déduites de la nécessité du commerce international.

Il est certain qu'un Etat moderne ne peut pas subsister normalement sans relations avec l'extérieur, et sans admettre les étrangers sur son territoire, en leur accordant certains droits.

Mais avant tout l'Etat a pour mission la sauvegarde des intérêts de ses propres membres, et leur protection contre tout ce qui pourrait nuire à leur sécurité ou à leur prospérité. C'est dans ce but que les communautés se sont formées, dès les premiers âges de l'humanité. Et c'est surtout la défense en commun contre les étrangers qui a formé une des principales raisons d'être de ces groupements. L'Etat est essentiellement une communauté égoïste.

Loin de disparaître, cet égoïsme n'a fait que devenir plus nécessaire durant l'époque moderne, à mesure que le choc des intérêts internationaux était plus violent, que les appétits et la

(1) Pillet, *loc. cit.* p. 174.

soif d'expansion augmentait, que le « commerce international » prenait une ampleur jusqu'alors inconnue.

Un autre facteur contribuait à accentuer ce phénomène : la démocratisation de l'Etat, renforçant le lien de solidarité entre les intérêts de tous ses membres, qui prenaient eux-mêmes une part de plus en plus grande à la conduite des affaires publiques, et étaient par conséquent en mesure de pourvoir à une meilleure défense et à une protection plus efficace.

Mais les anciens préjugés ont longtemps empêché ces tendances de se faire jour ; elles n'ont pas été formulées par les écrivains, elles n'ont pas été prises en considération par les législateurs. La guerre seule nous a fait découvrir que l'Etat moderne avait failli à sa mission de protection.

7. — *L'égoïsme national* s'oppose donc au *commerce international*. L'Etat n'a à envisager que l'intérêt de ses propres sujets, et il doit assurer avant tout leur défense à l'intérieur autant qu'à l'extérieur. La pratique du commerce international n'a d'autre raison d'être que cet intérêt et d'autre limite que cette défense. Et le statut de l'étranger, qui découle du besoin de commerce, ne peut s'étendre au delà de ces deux bornes ; il ne trouve sa justification que dans l'utilité et la sécurité qu'il présente pour le national.

On peut concevoir qu'un Etat juge dangereux de permettre à ses sujets d'avoir des relations avec les étrangers. L'histoire connaît de ces cas, et on se rappelle les difficultés que les Européens rencontraient il y a quelques siècles pour s'établir en Chine ou au Japon. En prenant de telles mesures, ces pays méconnaissaient le droit de commerce international, mais ils le méconnaissaient impunément, ce qui prouve qu'il n'est pas un principe imposé par la nature des choses.

D'ailleurs, même les auteurs qui fondent leur système sur le commerce international, reconnaissent que la seule sanction à laquelle s'expose celui qui y contrevient, c'est l'application de représailles (1). Le pays qui ne craint pas ces représailles ou sur lequel ces représailles n'ont pas de prise, peut donc contester à l'étranger tout droit sur son territoire.

(1) Pillet, *loc. cit.* p. 171.

La nécessité du commerce international ne s'impose pas avec la même vigueur à tous les pays et dans tous les temps. Dans l'antiquité, le besoin d'échanges entre les nations était très faible ; au contraire, l'obligation de se défendre contre les étrangers était vivement ressentie et primait toute autre considération. Cela explique l'exclusivisme que pratiquaient ces peuples, surtout pendant la première phase de leur développement national.

Peu à peu, les progrès de la civilisation, la formation de mœurs plus policées, une pratique plus loyale des relations internationales, ont diminué la méfiance à l'égard des étrangers. Le développement des richesses et des échanges entre les peuples ont fait sentir plus vivement l'utilité d'accorder certains droits aux étrangers. C'est ainsi que s'est dessinée l'évolution qui nous a conduit au libéralisme moderne, dont les théories ont si mal assuré la sécurité de l'Etat (1). Mais c'est toujours sur la base de l'utilité nationale que cette évolution s'est poursuivie, et l'examen approfondi de ses différentes phases ne fait que confirmer le point de vue que nous venons d'exposer.

Beaucoup plus tard seulement, vers la fin du XVIII^e siècle, des vues théoriques, que nous aurons l'occasion d'analyser plus loin, vinrent appuyer le développement empirique de la législation en cette matière, et en accélérèrent le rythme, sans en modifier le sens.

On arriva ainsi à élargir continuellement les droits de l'étranger, et à pousser à grand renfort d'arguments à une assimilation de plus en plus étroite avec le national, pour tout ce qui touchait au droit civil et commercial. Pressés par le mouvement des affaires, attirés par les facilités que la législation leur accordait, encouragés même par leurs propres gouvernements, des étrangers de plus en plus nombreux allèrent s'établir hors de leur pays. La grande finance, la grande industrie, prirent de plus en plus un caractère international. Au point de vue économique, — sauf certaines restrictions d'ordre fiscal, — les frontières n'existaient pour ainsi dire plus. Presque personne ne voyait le danger qui se cachait, pour l'existence nationale, sous l'apparence de cette grande prospérité. Et on a pu dire à très juste raison que, si la guerre n'avait pas éclaté, l'Europe

(1) Pour l'historique détaillé des transformations subies par le statut des étrangers au cours des âges, voir Fiore, *Le Droit International Privé*, trad. Antoine, 1890, t. I, p. 8 et suiv.

et le monde entier auraient été conquis par le peuple qui avec plus d'audace et de méthode, avait su profiter de la naïve indulgence des autres.

8. — Depuis 1914 on a découvert le danger, et partout on se dispose à y faire face. L'intérêt national est remis à sa vraie place, et c'est lui qu'on consulte d'abord lorsqu'il s'agit de légiférer. On revient ainsi, non seulement à la vraie compréhension des réalités, mais aussi, nous croyons l'avoir démontré, à une juste application des principes.

Cette application est d'ailleurs loin d'être aisée. Car il s'agit de concilier, sans les sacrifier l'un à l'autre, les deux intérêts qui semblent antagonistes : le besoin, devenu si aigu depuis la paix, d'attirer les étrangers et leurs capitaux, et celui d'éviter l'accaparement de nos propres richesses par les nouveaux venus, que les circonstances économiques favorisent. De plus, il faudra tenir compte de la répercussion qu'une législation trop sévèrement restrictive pourrait avoir dans d'autres pays, qui en prendraient prétexte pour des représailles nuisibles au commerce national.

L'examen approfondi de ce problème si grave et si actuel, sort du cadre de cet ouvrage. Nous avons seulement voulu montrer par les considérations qui précèdent, que seul l'intérêt national dicte à un Etat la conduite à tenir envers les étrangers. Au nom de cet intérêt, et sans enfreindre aucun principe juridique, il peut leur accorder les droits les plus larges, ou leur imposer les restrictions les plus sévères ; il peut aussi établir entre eux des différences selon leur origine et le degré de danger qu'ils présentent. L'Etat étranger qui se croît atteint par ces dispositions peut protester au nom de l'amitié, il peut faire des remontrances ou user de représailles, mais ne peut pas se considérer lésé dans une prérogative consacrée par le droit des gens.

9. — Le régime qui a été appliqué, sauf de rares exceptions, à l'ennemi, se justifie aisément à l'aide de ces idées, et leur apporte en même temps une nouvelle confirmation. La guerre pose de la façon la plus aigue le problème de la défense de l'Etat, qu'en temps de paix d'autres considérations peuvent obscurcir. Il ne s'agit plus de prendre intérêt au commerce international, qui devient un danger s'il est partiqué avec les ennemis. Il ne s'agit pas non plus

de respecter la souveraineté de l'Etat ennemi qu'on veut tout au contraire détruire ou humilier. Et la crainte des représailles est devenue beaucoup moindre, ou même elle a complètement disparu, dans le choc violent qui précipite les nations les unes contre les autres.

Aucun des freins qui, en temps normal, empêchent le législateur de restreindre les droits de l'étranger, ne joue donc en faveur de l'ennemi. Au contraire, non seulement l'intérêt bien compris de la défense nationale impose des mesures restrictives, mais d'autres facteurs, d'ordre économique ou sentimental, que nous examinerons, poussent à l'établissement d'un régime très sévère pour l'ennemi.

CHAPITRE II

Le statut de l'ennemi avant le XIX^e siècle

10. — Si on examine la condition de l'ennemi à travers l'histoire, on commence par trouver, au début, un traitement très rigoureux, mais sensiblement uniforme, de tous les étrangers ennemis ou non. Car à cette époque d'anarchie et de guerre perpétuelle, tout individu qui n'appartenait pas à la nation était par ce fait même son ennemi. Sa présence n'était que rarement tolérée dans les murs des cités anciennes, et sa personne n'y était presque jamais en sûreté, car ni la loi ni le prince ne le protégeaient.

La guerre, que ces peuples — Egyptiens, Perses, Assyriens, Babyloniens, Hébreux — faisaient à leurs voisins, était une guerre de conquête et d'extermination, dans laquelle aucune loi ou coutume civilisée n'adoucissait la soif de pillage et de meurtre. Le vaincu se trouvait complètement à la discrétion du vainqueur, et généralement n'avait à espérer aucun quartier, car les haines entre races et religions différentes étaient trop profondes et le culte de la force trop enraciné (1). Il va de soi qu'aucune distinction n'était faite entre l'ennemi pris les armes à la main et celui qu'on trouvait chez lui, en train de se livrer à des occupations paisibles.

11. — Ce caractère sauvage des relations entre les peuples ne commença à s'adoucir qu'assez tard, lorsque le centre de la civilisation se transporta sur les rivages de la Méditerranée. Mais les Phéniciens et les Cartaginois eux-mêmes, quoique peuples commerçants et par conséquent plus disposés à la tolérance, se montrèrent tout aussi barbares dans leurs guerres, tout aussi sévères

(1) Fiore, *Nouveau Droit International Public*, III, p. 12; Massé, *Le Droit commercial dans ses rapports avec le Droit des Gens*, I, 106; Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Dr. des Gens*, 472; Pillet, *Droit de la Guerre*, II, 10; Bluntschli, *Du Droit de butin*, *Revue de Dr. Int.*, 1877, 514; Laurent, *Études sur l'histoire de l'humanité*.

à l'égard des ennemis. Chez eux, l'intérêt de leurs affaires et leur cupidité de négociants remplaçaient le fanatisme religieux ou la haine nationale qui guidaient les peuples plus anciens, mais l'effet était le même : pas de respect pour la personne ou les biens de l'ennemi, qui se présentait d'ailleurs le plus souvent comme un concurrent dangereux.

Les Grecs et les Romains furent les premiers peuples chez lesquels on remarque un adoucissement des conditions de la guerre. L'humanité avait déjà progressé, les échanges entre nations commençaient à prendre quelque ampleur, l'incompréhension entre voisins faisait place à des rapports politiques ou économiques, et tous ces facteurs de rapprochement finirent par vaincre la haine et le fanatisme (1).

Non sans peine toutefois. Car au début, Grecs et Romains traitaient en ennemi tout étranger qui franchissait le territoire de la cité. La loi des XII tables qualifie tout étranger de *hostis*, qui signifie aussi ennemi ; cela montre que les deux notions se confondaient aux premiers temps de Rome (2). L'étranger ne partageant pas le culte de la cité, « les lois n'existaient pas pour lui (3) » ; non seulement il n'avait pas le droit de faire le commerce, ce qui impliquait l'impossibilité de conclure le moindre acte juridique, même indispensable à son existence, mais ses biens et sa personne se trouvaient à la discrétion de tout citoyen qui jugeait bon de s'en emparer (4).

Les Grecs appliquaient aux étrangers un régime analogue. A Athènes, c'était le juge des ennemis qui jugeait tous les étrangers (5). Et on sait quel traitement leur était infligé à Sparte.

Ce régime a été sans doute pratiqué aux premiers âges des cités grecques ou romaines, mais il s'est rapidement atténué par

(1) Fiore, *loc. cit.* ; Cabouat, *La guerre moderne et son influence probable sur quelques principes du Droit des Gens*, Rev. critique, 1887, 175.

(2) Fiore, *Droit Int. privé*, I, 10 ; Macrobe, I, 17 ; Warron, *De ling. lat.* V, 3 ; Plaute, *Trinummus* I, 2, 65 ; Fustel de Coulanges, *La cité antique*, 228.

(3) Fustel de Coulanges, *loc. cit.*, 230.

(4) Cuq, *Institutions juridiques des Romains*, 1.399.

(5) Démosthène, *In Neaeram*, 49.

l'établissement du système de la clientèle ou de l'hospitalité (1), dont les effets passèrent peu à peu dans les mœurs et s'appliquèrent indistinctement à tous les étrangers.

Mais si on est arrivé d'assez bonne heure à la tolérance envers les étrangers en temps de paix, il n'en fut pas de même en cas de guerre. Aucune considération d'intérêt ou même d'humanité ne pouvait exister vis-à-vis de l'ennemi. La soif de conquête et de butin, aussi bien que des raisons d'ordre religieux (2), imposaient un traitement sévère de l'adversaire. On ne songeait même pas à mettre en doute la légitimité de pareilles mesures, et tout le monde était d'accord à Rome que le ressortissant ennemi, combattant ou non, pouvait être mis à mort ou vendu comme esclave (3). Ce n'était que des motifs d'ordre politique qui empêchaient quelquefois les Romains de faire jusqu'au bout usage de ce droit.

Ces principes s'appliquaient avec tout autant de force aux étrangers devenus ennemis et trouvés sur le territoire de la République au moment où la guerre éclatait : ils devenaient les esclaves de celui qui s'en emparait le premier, et leurs biens devenaient sa propriété (4).

12. — Sous l'influence du Christianisme et du développement des communications et des échanges, le moyen âge apporta un adoucissement notable de la condition de l'étranger, au moins dans les intervalles qui séparaient deux guerres. Car dès que les hostilités commençaient, on revenait aux pratiques anciennes de pillage et de meurtre, de vol et de confiscation, et quoique l'esclavage n'existait plus, la condition d'ennemi n'avait rien d'enviable. La solidarité étroite qui existait entre le seigneur et ses sujets, entre la ville et ses bourgeois, tendait à justifier toutes les violences

(1) Fustel de Coulanges, *op. cit.*, 231 ; Girard, *Droit Romain* 11 et 104.

(2) Fustel de Coulanges, *op. cit.*, 243.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, 33.

(4) Dig. 49.15.12 : « *Verum in pace qui pervenerunt ad alteros, si bellum subito exarsisset, eorum servi efficiuntur, apud quos jam hostes suo facto deprehenduntur.* » Cf. Wheaton, *Éléments du Droit Int.* 1, 280 ; Travers-Twiss, *Droit des Gens*, 11, 81.

de la part de l'adversaire (1). En effet, celui-ci, en frappant les uns, nuisait à l'autre, et c'était le seigneur qui se trouvait appauvri lorsque les villages de ses vassaux étaient détruits.

13. — L'état du droit des gens à cette époque est résumé d'une façon saisissante par quelques formules de Grotius, dont l'ouvrage, publié dans la première moitié du XVII^e siècle, est la synthèse des théories romaines et moyenâgeuses, qu'il s'efforce d'adoucir par des conseils dans l'efficacité desquels il n'a pas l'air de croire lui-même beaucoup.

Il ne faut pas s'étonner, dit-il (2), de la sévérité avec laquelle on traite les ennemis. En effet « il n'est pas contre la nature de dépouiller de son bien une personne à qui l'on peut honnêtement ôter la vie, comme dit Cicéron. » Il pose donc comme principe qu'on « peut gaster et piller ce qui appartient à l'ennemi. »

Mais, s'empresse-t-il d'ajouter (3), il y a des cas où il ne faut user qu'avec modération de ces droits, car il pourrait être dangereux de pousser l'ennemi au désespoir ; il faut en outre lui dissimuler l'espoir qu'on a de remporter une victoire décisive, pour ne pas l'inciter à mieux se défendre, et aussi, ajoute-t-il timidement afin de respecter la justice et la charité chrétienne. Son compatriote Bynkershoek (4), qui a écrit un siècle après lui, se dispense même de faire ces dernières réserves. Il trouve juste la spoliation de l'ennemi et toutes les mesures de répression prises contre sa personne, car tel est le droit de la guerre (5).

14. — On peut dégager, même des brèves indications qui précèdent, plusieurs observations. L'évolution de la condition de l'étranger en général, et de l'ennemi en particulier, qui s'est

(1) Grotius, *Droit de la Guerre et de la Paix*, trad. Barbeyrac, 3.3.9 ; Westlake, *International law*, 11, 36.

(2) *Op. cit.*, 3, 5.

(3) *Op. cit.*, 3, 12.

(4) *Quaestonium Juris publici*, livre I.

(5) *Op. cit.*, 1.7 : « *Et sane, cum ea sit belli conditio, ut hostes sint omni jure spoliati proscriptique, rationis est quascumque res nostium, apud hostes inventas, dominum mutare et fisco cedere.* »

acheminée péniblement vers un régime plus libéral, ne s'est pas poursuivie sous l'influence de vues théoriques, mais simplement sous l'impulsion d'un seul facteur d'ordre pratique : l'intérêt de l'Etat. Et dans le passage de Grotius que nous venons de citer, on voit bien que le jurisconsulte avait instinctivement fait cette constatation puisqu'il essaye de prouver qu'un traitement indulgent de l'ennemi est utile aux intérêts des belligérants, ou au moins qu'un régime sévère ne présente aucune utilité pour lui.

Cependant, comme dans l'antiquité aussi bien qu'au moyen âge et jusqu'au XVIII^e siècle, personne ne contestait la solidarité étroite qui existait entre le prince et ses sujets, ou entre la cité et les citoyens, il était naturel qu'on traitât comme ennemis, et avec la plus grande rigueur, tous ceux qui de près ou de loin se trouvaient avoir un lien avec le pays ou la ville contre laquelle on combattait. Et nul ne songeait à se plaindre de ce régime comme d'une injustice, mais tout au contraire on le considérait comme une pratique courante et générale.

15. — Mais un changement notable intervint dès que les théories des philosophes du XVIII^e siècle firent sentir leur influence dans ce domaine. Les idées de droit naturel et de fraternité humaine ne pouvaient pas admettre une pratique de la guerre qui excluait tout principe en dehors de l'égoïsme national, et les tendances libérales et anti-étatistes qui faisaient le fond de la philosophie politique à cette époque, ne pouvaient s'accorder avec des coutumes qui impliquaient un usage sans bornes de la force de l'Etat.

Aussi, avec la facilité que leur donnait leur méthode d'abstraction et de mépris des faits les écrivains de cette époque se mirent-ils à battre en brèche les idées de leurs prédécesseurs, et à soutenir que les particuliers ne doivent pas souffrir de la guerre que se font les princes ou les Etats, qui ne les touche en rien et à laquelle ils ne participent en aucune sorte.

Rousseau pose donc en principe que « la guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat. Chaque Etat, dit-il, ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats, et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverses natures on ne peut fixer aucun vrai rapport. » Et il ajoute une considération qui n'est pas faite pour nous étonner : « Ce principe, dit-il

est même conforme aux maximes établies de tous les temps et à la pratique constante de tous les peuples policés (1) ».

Cela suffit pour que la nouvelle théorie fut admise par tous les jurisconsultes qui suivirent. Portalis fit siennes ces idées, qu'il exposa dans un discours prononcé en 1801, à l'ouverture de la cour des prises (2). Et nous verrons plus loin que ce furent non seulement les arguments, mais même les tendances irréflechies de Rousseau, qui dominèrent en cette matière le droit des gens jusqu'au moment de la grande guerre. Un idéalisme de parti pris, qui ne tenait aucun compte des réalités du monde moderne, et qui voulait dicter des lois internationales au nom de principes de morale abstraite, caractérise tous les auteurs de cette période, dans l'Europe entière. Il n'y a que les écrivains anglais et américains, qui pour des raisons que nous examinerons, se montraient réfractaires à tout humanitarisme exagéré, et persistaient à professer une doctrine inspirée de considérations exclusivement pratiques.

(1) Rousseau, *Contrat social*, l. I, ch. IV.

(2) Pillet, *Droit de la Guerre*, II, 22; Hall, *International law*, 68; Westlake, *op. cit.*, II, 40; Cabouat *op. cit.* 180.

CHAPITRE III

Évolution des idées au XIX^e siècle

16. — Donc l'unanimité des jurisconsultes du continent soutenaient avant 1914 que la guerre ne doit apporter aucun changement dans le traitement de l'étranger devenu ennemi, et essayaient d'imposer ces vues à la pratique internationale, mais sans trop de succès, ainsi que nous le verrons plus loin. Le principe qu'ils admettaient comme un axiome incontesté était celui que nous avons déjà rencontré chez Rousseau : « Les Etats sont ennemis, non les ressortissants ». Grotius et Puffendorff se trompaient en voyant des ennemis dans tous les ressortissants de l'Etat belligérant ; en réalité, affirment les auteurs modernes, la guerre n'est nullement une lutte entre les citoyens d'un Etat et ceux de l'autre, mais la lutte entre deux puissances politiques. « En tant que simples particuliers, les individus ne sont pas ennemis ; en tant que citoyens d'un Etat donné, ils participent à l'inimitié des Etats auxquels ils appartiennent (1). » Et le projet de codification internationale de Bluntschli formule ainsi les conséquences de cette théorie (2) : « Les citoyens des Etats belligérants ne sont pas ennemis ni entre eux ni vis-à-vis de l'Etat ennemi... Ils peuvent, malgré la guerre, vivre entre eux dans les meilleurs termes ; la parenté, les relations scientifiques et commerciales sont indépendantes des conflits entre Etats. » Plus libéral encore, un auteur français affirme que « les particuliers dont les nations belligérantes se composent ne sont ennemis ni comme hommes ni même comme citoyens (3). » En somme, il y a dans leur esprit une séparation absolue entre

(1) Bluntschli, *Droit International Codifié*, trad. Lardy, p. 32.

(2) *Op. cit.*, art. 531.

(3) Massé, *op. cit.*, I, 104 ; cf. aussi Fiore, *Nouveau Droit Int. public*, III, 84 ; Martens, *Traité de Droit Int.*, trad. Léo, III, 199 ; Guelle, *Précis des lois de la guerre*, I, 54 ; Funck-Brentano, *op. cit.*, 255.

l'Etat et ses membres, les actes de l'un n'influençant en rien la condition des autres. « Peu à peu la guerre n'a plus été considérée que comme un moyen de se faire rendre justice par un adversaire récalcitrant, conception qui n'est pas du tout incompatible avec le maintien des liens de droit entre ennemis (4). »

17. — Les faits qui ont infligé un si formidable démenti à toute cette théorie, sont si présents dans notre esprit qu'il pourrait paraître oiseux de présenter ici sa réfutation. Mais elle est tellement caractéristique d'un état d'esprit général chez les jurisconsultes de cette époque, que nous estimons nécessaire de l'examiner d'un peu plus près.

Son principal argument consiste dans une séparation absolue qu'ils pratiquent, à la suite de Rousseau et des écrivains du XVIII^e siècle, entre l'Etat et ses membres. Ce sont « des choses de diverses natures » affirme Jean-Jacques, il n'y a aucun rapport entre elles. Comment ses successeurs ont-ils pu adopter sans contrôle pareille affirmation, qui revient à dire qu'il n'y a aucun rapport entre la forêt et les arbres qui la composent, entre le fleuve et l'eau qui coule dans son lit? Et comment a-t-on pu en déduire, ainsi que l'a fait Bluntschli et d'autres après lui, l'idée que le même individu peut agir comme ennemi en tant que citoyen, et en ami en tant que personne privée, comme si la conscience et les sentiments des hommes étaient susceptibles de se présenter sous deux aspects contradictoires au même moment et sous l'influence des mêmes causes?

Ils n'ont pas aperçu, ces théoriciens enfermés dans leurs bibliothèques et pratiquant la spécialisation à outrance, que depuis Grotius et même depuis Rousseau le monde avait évolué autour d'eux, et que leur prétention de le régir d'après des règles abstraites tournerait tôt ou tard à leur confusion. Au XVIII^e siècle, l'erreur pouvait s'expliquer, car à cette époque de royauté de droit divin, l'Etat se confondait avec le prince, qui faisait la guerre d'après son intérêt ou son ambition, sans le consentement et souvent contre le gré de ses sujets. L'Etat n'était pas alors la nation, et on peut comprendre que cette dernière, en dehors de ses devoirs envers son

(4) Pillet, *Principes de Dr. Int. Privé*, 208.

souverain, désirait et pouvait se tenir à l'écart de la guerre. Mais le XIX^e siècle a commencé à voir des guerres nationales, faites non plus principalement par des soldats de métier et des mercenaires, mais par des armées recrutées par conscription et conduites à la bataille par un idéal national ou humanitaire. Si Rousseau avait connu les armées de 92, l'élan qui les porta à défendre le territoire de la République et leurs idées politiques, il n'aurait jamais pensé à séparer dans le même homme le citoyen du particulier, et à admettre que les Etats seuls étaient ennemis. Et encore, même à cette époque, la transformation de la guerre n'avait pas pris l'ampleur qu'on a vue plus tard. Mais la guerre de 1870 aurait dû ouvrir les yeux à tous, et les inciter à rechercher dans les conditions réelles de la lutte, et non plus dans de vagues abstractions, les règles qui devaient régir le conflit.

18. — Un deuxième argument, d'apparence plus juridique, sert à étayer la théorie que nous combattons. Les étrangers établis dans le pays qui se trouve engagé dans une guerre, y sont venus sous la garantie des lois qui existaient en temps de paix, et qui leur assuraient la liberté de leur personne et la sécurité de leurs biens. L'Etat qui, sous prétexte qu'il est en guerre avec leur pays, les priverait de ces libertés et de ces droits, violerait les principes les plus élémentaires d'équité et de justice, et manquerait à la bonne foi. « Ce serait là incontestablement une violation ouverte de la foi publique », « un acte de perfidie, de surprise déloyale, un acte arbitraire et inqualifiable (1) ». Le pays qui procéderait ainsi serait deshonoré.

Si on dépouille cet argument des qualificatifs destinés à faire impression, et si on l'analyse d'un peu plus près, on voit qu'il suppose qu'entre l'Etat et l'étranger qu'il admet sur son territoire se forme une espèce de pacte, dont les clauses sont obligatoires pour le premier, qui ne peut pas les dénoncer. Mais comment justifie-t-on ce contrat, qui ne cadre avec aucune des notions admises par le droit public ? L'Etat, qui peut modifier, selon l'intérêt général, le statut de ses propres sujets, ne pourrait pas le faire pour l'étranger ? Il semble au contraire que la première obli-

(1) Fiore, *op. cit.*, 84 et 86.

gation que ce dernier contracte en passant la frontière ,c'est de se soumettre aux lois du pays où il s'établit, ces lois pouvant être modifiées au gré de la puissance publique, seul juge de l'intérêt national. L'étranger qui vient dans un pays pendant la paix commet une grande imprudence en s'imaginant que si les rivalités internationales font de lui un ennemi, il pourra exiger le même traitement qu'auparavant, et réclamer la protection de ce « droit de la paix » que son propre pays aurait peut être contribué à troubler.

Il est d'ailleurs plaisant de noter que Grotius lui-même, quand il examine la question, a soin de séparer en deux catégories les sujets ennemis : ceux qui sont établis dans le pays et ceux qui sont seulement de passage. Il préconise un traitement différent pour chaque catégorie ; mais il considère comme justement soumis aux sévérités du droit de la guerre, ceux appartenant à la première, c'est-à-dire qui se trouvent depuis longtemps sur le territoire de l'Etat (1). Car il est naturel de supposer que le lien entre ceux-ci et le pays qui leur donne asile est plus fort que pour les autres, que par conséquent les lois ont plus de prise sur eux.

19. — Enfin, on invoque de différents côtés l'idée de représailles, pour montrer qu'un traitement trop sévère de l'ennemi n'est pas recommandable (2). Ce n'est plus un argument de droit, mais seulement d'opportunité. Sur ce terrain, la discussion est possible, et nous aurons l'occasion d'en tenir compte lorsque nous examinerons au point de vue pratique les modifications qu'apporte la guerre au statut de l'étranger devenu ennemi. Mais cet argument ne peut servir à ceux qui repoussent ces modifications, car, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la crainte des représailles ne joue presque pas au moment de la guerre, où la force prime le plus souvent toute autre considération, et où l'on envisage plutôt le mal qu'on peut faire à l'adversaire que le danger auquel on s'expose.

20. — Les jurisconsultes anglo-américains de la même époque

(1) Grotius, *op. cit.*, 3.4.6. et 7.

(2) Funck-Brentano, *op. cit.*, 255.

présentaient dans leurs ouvrages une toute autre théorie. Représentants de pays qui trouvaient dans la maîtrise des mers leur principal moyen de défense, ils ne pouvaient se permettre le luxe de théories humanitaires qui auraient brisé leur principale arme de combat : la guerre au commerce ennemi et la pratique du système des prises maritimes. Ils durent donc tâcher de trouver une justification de la pratique de leurs pays en cette matière, et ils ne furent pas embarrassés de trouver dans leur solide sens des réalités de meilleures solutions que les jurisconsultes du continent (1).

Pour eux, l'ennemi existe non seulement en la personne de l'Etat, mais aussi en celle de tous les individus qui le composent. La guerre, dit Travers-Twiss (2), « constitue tous les individus membres de l'une des nations comme autant d'ennemis des individus membres de l'autre ». Westlake, celui d'entre eux qui paraît avoir le plus subi l'influence continentale, estime lui aussi qu'un Etat belligérant est l'ennemi des sujets de l'autre Etat, quoique les individus entre eux peuvent ne pas se considérer comme ennemis (3).

C'est sur cette doctrine qu'ils s'appuyent pour justifier les mesures prévues par les lois et les coutumes anglo-américaines contre la personne ou la propriété ennemie, que nous aurons l'occasion d'indiquer sommairement au cours de cet ouvrage.

21. — La coutume internationale n'a suivi que de loin et avec de nombreuses hésitations les tendances libérales des jurisconsultes. Un bref examen du régime de l'ennemi au cours du XIX^e siècle ne fait que confirmer la conclusion à laquelle nous sommes arrivés ci-dessus, qu'en cette matière l'intérêt de la nation est le seul critérium.

Pendant les guerres vraiment nationales, où il fallait frapper l'adversaire dans ses œuvres vives, sans craindre les représailles et sans s'embarrasser de considérations humanitaires, le régime de l'ennemi a été très sévère à toutes les époques. Ainsi nous voyons

(1) Hall, *Int. law*, 71; Westlake, *op. cit.*, II, 40; Cabouat, *op. cit.* p. 180.

(2) *Droit des Gens*, II, 75; cf. Hall, *Int. law*, 70-73 et 405.

(3) Westlake, *Int. law*, II, 41.

la Convention, qui pourtant s'était montrée assez libérale vis-à-vis des étrangers, décider le 16 août 1793 la saisie et la confiscation des biens de tous les sujets espagnols (1). En la même année, la France séquestrait toutes les dettes et propriétés anglaises, et l'Angleterre s'empressait de l'imiter (2). En 1803, Napoléon ordonnait la détention comme prisonniers de guerre de tous les Anglais âgés de 18 à 60 ans, se trouvant sur territoire français (3). En 1806, l'Empereur décrétait la confiscation de toutes les marchandises et propriétés anglaises, et cette mesure était réitérée en 1807 (4). Pendant la guerre de sécession, les Sudistes ont confisqué toutes les propriétés et les créances des citoyens du Nord, excepté les fonds publics (5). Enfin, pendant les guerres greco et italo-turques, le Sultan ordonna l'expulsion de tous les sujets ennemis, dans des conditions extrêmement sévères (6). Enfin en 1870 les sujets allemands furent obligés à se retirer au sud de la Loire ou à quitter la France (7).

22. — Le contraire arrivait chaque fois qu'il s'agissait d'une guerre lointaine, ayant plus ou moins le caractère de guerre coloniale, et dont l'importance ou la durée n'étaient pas de nature à soulever les passions et à mettre en danger l'existence nationale. Alors, on pouvait ouvrir avec calme les traités de droit international, et appliquer à la lettre les prescriptions pleines de modération et d'humanité qu'on y trouvait.

Il en fut ainsi pendant la guerre de Crimée, durant laquelle les belligérants s'assurèrent le respect réciproque des propriétés,

(1) Massé, *op. cit.*, I, 120 n. 1.

(2) Wheaton, *Histoire du progrès du Droit des Gens*, I, 281.

(3) Fiore, *Droit Int. Privé*, III, 92; Twiss, *op. cit.*, II, 90.

(4) Décrets du 15 octobre 1806 (art. 4) et du 17 décembre 1807. Massé, *op. cit.*, I, 120 n° 1.

(5) Calvo, *Droit Int. théorique et pratique*, IV, 56.

(6) Pillet, *Lois de la Guerre*, 81; Signorel, *Statut des sujets ennemis*, 31; Satow, *The treatment of enemy aliens*, dans *Problems of the war*, publié par The Grotius Society, p. 6.

(7) Hall, *op. cit.*, 393; cf. Guelle, *Précis des lois de la guerre*, I, 57; Pillet, *Lois de la Guerre*, 80; Rüstow, *Kriegspolitik und Kriegsgebrauch*, 111; Morin, *Lois relatives à la guerre*, I, 168.

permirent aux ressortissants ennemis de séjourner dans le pays, accordèrent aux navires le droit de quitter les ports, laissèrent les marchands libres de poursuivre leur commerce avec les pays en guerre, et l'Angleterre poussa même le libéralisme jusqu'à continuer le paiement de la dette qu'elle avait envers la Russie (1).

Des mesures analogues furent en vigueur pendant la guerre de Chine (1860) (2). Pendant la guerre sino-japonaise, les Japonais permirent aux Chinois de séjourner au Japon, à condition qu'ils fassent une déclaration de résidence (3). Une disposition analogue fut adoptée par le Japon vis-à-vis des sujets russes, durant la guerre de Mandchourie (4).

23. — Tel était, dans ses grandes lignes, l'état de la coutume internationale quand le 2 août 1914, la Grande Guerre éclata. Lorsque, dès les premiers actes d'hostilité, on se rendit compte de sa portée et de son importance, personne ne songea plus aux volumineux ouvrages renfermant la sagesse des jurisconsultes. La réalité s'imposait avec trop de vigueur. Les conditions économiques et psychologiques créées par le grand bouleversement dépassaient les prévisions timides de ceux qui avaient prétendu réglementer les relations internationales. Celui qui aurait osé affirmer, au milieu de la tourmente, que les Etats seuls étaient ennemis, tandis que les citoyens pouvaient encore se donner la main et causer affaires, aurait passé pour un fou ou pour un traître.

Car jamais les nations ne s'étaient dressées avec plus d'acharnement les unes contre les autres, jamais les intérêts de chacun ne s'étaient montrés plus solidaires de ceux de l'Etat. C'était la lutte pour la vie dans toute son âpre brutalité ; personne ne pouvait se dire « au-dessus de la mêlée ». On put apercevoir alors mieux que jamais la grande transformation que la démocratie avait accompli depuis la fin du XIX^e siècle, en remplaçant par l'idée de collaboration la traditionnelle opposition entre l'individu et l'Etat. A

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, II, 106 ; Calvo, IV, 56 ; Satow, *op. cit.*, 5 ; Westlake, II, 50.

(2) Westlake, *ibid.*

(3) Décret du 4 août 1894. Pillet, *Lois de la guerre*, 81.

(4) Satow, *loc. cit.*

mesure que la lutte se prolongeait, on se pénétrait mieux de son caractère universel, et on saisissait mieux son côté économique.

L'adversaire concentrait dans son effort de destruction et de conquête toutes les armes, de toute nature et de tout ordre, qu'il trouvait à sa disposition. Pour se défendre et pour vaincre, il fallait donc le frapper partout, sans autre souci que l'intérêt de la guerre, l'intérêt de la nation à sa propre défense. Le législateur s'efforça alors d'improviser l'arme économique qui devait frapper l'ennemi dans ses œuvres vives, et l'empêcher de tirer des ressources de la nation elle-même ou de l'étranger, par l'intermédiaire de citoyens peu scrupuleux, ou qui auraient voulu appliquer les doctrines des anciens jurisconsultes. On fut dès lors conduit, non seulement à interdire le commerce avec l'ennemi, mais à en faire un délit sévèrement puni. Les puissances centrales furent ainsi privées d'une quantité de choses indispensables à la poursuite de la guerre et à la vie économique de leurs peuples, et cette mesure ne contribua pas peu à les affaiblir et à les soumettre.

Mais cela ne suffisait pas. Dès le temps de paix, ceux qui projetaient leur main-mise sur l'Europe avaient élaboré tout un plan de pénétration pacifique, qu'ils avaient mis à exécution avec une patience inlassable. La France, et d'autres pays encore, étaient remplis d'espions commerciaux, de maisons qui, sous un nom national, cachaient un capital et une direction allemande, d'autres enfin qui se montraient ouvertement étrangères et s'efforçaient d'accaparer la vie économique du pays. Leur danger, grand pendant la paix, devenait imminent pendant la guerre. Il fallait pourvoir à la défense de l'Etat en prenant des mesures pour les empêcher de nuire. Ce fut alors qu'on imagina la mise sous séquestre de leurs biens, innovation dont nous aurons à examiner plus loin la valeur et l'efficacité.

Ces mesures de défense furent complétées par d'autres, concernant directement la personne des ennemis, et destinées à empêcher les actes d'espionnage et de sabotage à l'intérieur du pays. Ce que nous pouvons appeler le facteur psychologique joua ici un rôle important. Le caractère sauvage que l'ennemi donna dès le début à la guerre, son mépris de toute considération de justice et d'humanité, souleva une haine sans bornes dans le camp opposé. Et nous aurons l'occasion de constater, en analysant la législation de la guerre, qu'elle ne fut pas exempte de l'influence des senti-

ments d'aversion et de vengeance provoqués par les procédés de l'état-major allemand. Aversion et vengeance explicables et justifiées pour nous, qui avons vécu les angoissants jours de 1914 à 1918, qui en avons souffert les horreurs et vu les dévastations, mais explicables et justifiées même pour nos descendants, qui avant de juger, devront essayer de comprendre la somme de crimes et de malheurs que l'ambition allemande déchaîna sur le monde.

24. — Une conclusion se dégage de ces longues considérations. C'est que les mesures que la guerre nous obligea à prendre contre l'ennemi, loin d'être contraires aux principes juridiques bien compris, s'expliquent parfaitement par les conditions réelles de la lutte, et trouvent une base inébranlable dans les nécessités de la défense nationale.

On aurait beau objecter que par là on risque d'éloigner du pays les étrangers, de se priver en temps de paix de leur concours et de leur aide, de s'attirer en temps de guerre des représailles de la part de l'ennemi et même des neutres qui pourraient se trouver lésés. L'expérience est là pour prouver que pareilles craintes sont vaines, car à ce sujet nous n'aurons aucun inconvénient à signaler.

On peut donc considérer sans hésitation, comme devant rester la nouvelle doctrine du droit international, celle qu'un jurisconsulte qui comprit parmi les premiers les caractères de la guerre, formula ainsi :

« Il ne suffit pas de combattre les armées de l'ennemi, il faut anéantir son commerce, saisir ses biens, lui interdire tout ravitaillement à l'étranger, le mettre dans un état tel qu'il ne puisse plus tenir campagne. Nous sommes loin de l'inviolabilité de la propriété privée, de la liberté du commerce avec l'ennemi, de cet âge d'or de la guerre que certains croyaient possible, aussi loin qu'on peut être d'un rêve quand on vient de s'éveiller (1). »

25. — On accorde unanimement à l'étranger, en temps de paix, tous les droits qui découlent de cette nécessité du commerce international, dont nous avons eu l'occasion de parler plus haut. On lui reconnaît le droit de libre circulation et de communication

(1) Pillet, *La guerre actuelle et le Droit des Gens*, 126.

internationale, ainsi qu'un droit de résidence, avec toutes les conséquences qu'ils comportent pour sa personne et son activité professionnelle : liberté individuelle, secret de la correspondance, respect de la propriété, inviolabilité du domicile, droit de conclure des actes juridiques, droit de succession, etc. (1). Tous ces droits ont été plus ou moins touchés par les mesures prises pendant la guerre. Il convient donc d'examiner à tour de rôle les modifications concernant le régime des personnes, ensuite celui des obligations (commerce avec l'ennemi), et en dernier lieu celui des biens (régime des séquestres).

26. — Mais avant de continuer, il faut envisager brièvement une question qui a été peu soulevée jusqu'ici, quoiqu'étant de nature à écarter certaines difficultés qu'a rencontrées la législation de guerre. C'est la question de savoir si, étant donné le régime prescrit pour l'étranger par le Code Napoléon, une législation spéciale était nécessaire pour supprimer certains droits de l'ennemi.

L'article 11 du Code civil prévoit en effet que l'étranger n'aura d'autres droits que ceux qui lui sont reconnus par les traités. En s'en tenant donc à la lettre de cet article, il résulte qu'en dehors des traités, ou sans traités, l'étranger n'a aucun droit (2). La déclaration de guerre entraînant la révocation des traités entre les belligérants (3), il en résulte que l'ennemi est privé de tout droit civil, et que par conséquent une législation spéciale devenait inutile. De simples mesures prises par le gouvernement pour régler sa nouvelle condition auraient suffi. Ces considérations auraient pu servir à répondre au reproche d'illégalité que les premières mesures, prises par décret, soulevèrent avant leur consécration par le parlement.

27. — Il est vrai que cette interprétation de l'article 11 est

(1) Pillet, *Principes de Dr. Int. privé*, 186 et suiv.; Despagnet, *Droit Int.*, 64.

(2) Despagnet, 71; Demolombe, I, n° 240; Cass. 14 août 1844, S. 44. 1.756.

(3) Calvo, III, § 1687; Bluntschli, § 538; Bonfils, n° 1049; Pillet *Droit de la guerre*, I, 102; Fiore, II, 260.

condamnée par la presque unanimité de la doctrine et de la jurisprudence, et qu'un auteur traite d'avance « d'absurde et incompatible avec le droit au commerce international (1) » la conséquence que nous en tirons.

Pourtant le système qu'on essaye de faire prévaloir, soit en distinguant entre ce qui appartient au droit des gens et ce qui appartient au droit civil (2), soit en appliquant l'article 11 seulement aux droits dont l'étranger est privé par un texte formel (3), est arbitraire et illogique. Nous ne nous attarderons pas à examiner en détail cette controverse, dans laquelle les uns s'efforcent de faire revivre une distinction désuète entre le droit civil et le droit des gens, sans être d'accord sur leur définition respective, tandis que les autres restreignent la portée de l'article 11 jusqu'à le rendre superflu, car il est évident qu'une loi ou un traité peut modifier les dispositions d'une autre loi.

L'article 11 dit pourtant bien ce qu'il veut dire. Qu'en temps de paix son application puisse parfois être malencontreuse, et qu'on estimât sa présence inopportune dans le Code, c'est possible. Mais pour une fois qu'il fournit une arme pour la défense du pays contre l'ennemi, on devrait lui rendre son vrai sens et sa véritable portée. A l'abri de son autorité, les mesures prises après 1914 gagneraient, pour renforcer leur légitimité, l'appui d'une disposition depuis un siècle inscrite dans nos lois.

(1) Pillet, *op. cit.*, 196. Cf. aussi Wahl, *Droit civil de la guerre*, I. 195.

(2) Aubry et Rau, 5^e ed., I, § 78; Demante et Colmet de Santerre I, n° 27; Laurent, *Principes de Droit Civil*, I, n° 405; Laurent, *Droit International*, I, n° 4; Rolin, *Principes de Dr. Int. Privé*, I, n° 16 et la plus grande partie de la jurisprudence.

(3) Despagne, *loc. cit.*; Weiss, II, 189; Surville et Arthuys, n° 120.

DEUXIÈME PARTIE

La Personne de l'Ennemi

CHAPITRE I

Expulsion et internement des ennemis

28. — Les étrangers se trouvant sur le territoire d'un Etat en guerre avec leur pays d'origine, sont les premiers à souffrir des conséquences du conflit. Dès le commencement des hostilités, qu'il y ait eu ou non déclaration formelle de guerre, leur personne se trouve exposée à une série de mesures qui modifient radicalement leur statut du temps de paix. La faculté de séjour et de circulation, souvent même la liberté personnelle, sont considérablement restreintes pour eux, sinon totalement supprimées.

On a longtemps admis que tous les ressortissants ennemis se trouvant sur le territoire au moment où la guerre éclatait, pouvaient être retenus prisonniers jusqu'à la fin des hostilités (1). Ce n'est que depuis le commencement du siècle dernier, sous l'influence des idées que nous avons exposées dans la première partie de cet ouvrage, que s'est introduit un usage différent. Les ennemis surpris par la guerre bénéficiaient d'un délai pour quitter le pays, et seulement ceux qui ne s'étaient pas conformés à cette disposition étaient retenus prisonniers (2). Il n'y avait de doute que pour ceux soumis aux obligations militaires, en ce cas, bon nombre d'auteurs admettaient qu'on pouvait faire exception à l'usage général

(1) Grotius, l. III, ch. 9, 64.

(2) Calvo, *Droit Int. théorique et pratique*, IV. 52; Vattel, *Droit des Gens*, l. III, ch. IV, §63; Phillimore, *Commentaries upon Int. law*, III, 130; Massé, *op. cit.*, I. 117; Fiore, *op. cit.*, III. 92; Martens, *Traité de Droit Int.*, III, 199; Hall, *International law*, 393; Signorel, *Statut des sujets ennemis*, 38.

et les retenir dans le pays (1), sans toutefois les interner, tant que leur conduite n'était pas suspecte (2). Enfin, une doctrine encore plus libérale admettait le séjour des ennemis en temps de guerre aux mêmes conditions qu'en temps de paix (3).

La coutume internationale s'était formée depuis longtemps dans le même esprit. Un roi français fut le premier à introduire dans un traité une clause en ce sens, dès le xv^e siècle (4). Peu à peu cette clause devint de style dans tous les traités, quoiqu'elle ne fut pas toujours respectée (5). Le délai variait d'un an à six mois, ce qui permettait aux ennemis de liquider complètement leurs affaires avant de partir, et sans beaucoup de pertes (6). L'usage se fit même de stipuler le droit réciproque de séjour pour les sujets des belligérants pendant toute la durée des hostilités, à condition que l'ordre public ne fut pas troublé par leurs agissements (7).

(1) Hall, *loc. cit.*; Westlake, *op. cit.*, II, 42; Ullmann, *Völkerrecht*, 474; Oppenheim, *Intern. law*, II, 131; Guelle, *Précis des lois de la guerre*, I, 54; Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des Gens*, 255.

(2) Calvo, *loc. cit.*

(3) Fiore, *loc. cit.*

(4) Traité entre Louis XI et les villes hanséatiques (1483).

(5) Ainsi la paix d'Utrecht (1713, art. 2) fut violée en 1739 par l'Espagne qui expulsa tous les sujets anglais et se saisit de leurs biens.

(6) Il serait oiseux de faire ici l'énumération de tous les traités qui, depuis le xvii^e siècle jusqu'à nos jours, ont réglé cette question dans le sens que nous indiquons. On trouvera une énumération à peu près complète dans Hall, *op. cit.* 407 n° 1, et Satow, *The treatement of enemy alliens*, dans *The problems of the war*, publiés par the *Grotius Society*, p. 2.

(7) La première clause de ce genre se trouve dans le traité de commerce anglo-américain du 19 novembre 1794. Voici sa rédaction : « Les marchands et autres sujets des deux nations résidant sur le territoire de l'autre, ont le droit de rester et continuer leur commerce, aussi longtemps qu'ils le font paisiblement et ne commettent aucune offense aux lois. » En tout cas, ils ne pouvaient être expulsés qu'après un délai de douze mois. Cette disposition est reproduite dans le traité de Londres du 31 décembre 1806, et dans la plupart des traités qui suivirent.

Un exemple significatif du changement des idées est donné par l'attitude de la Russie dans ses différentes guerres contre les Turcs. Un oukase du 13 février 1711 expulsait tous les sujets turcs se trouvant dans les possessions du tzar. A un siècle et demi d'intervalle, un oukaze du 12 mai 1877 permettait formellement aux Turcs de rester sur le territoire russe, sous la protection d'une puissance neutre. Cf. Martens, *op. citr.*, III, 199.

29. — Ces solutions se justifient aisément à l'aide des principes que nous avons établis dans la première partie. L'État ne peut avoir aucun intérêt à garder chez lui, à entretenir et à nourrir pendant toute la durée des hostilités un grand nombre de sujets ennemis, qui, au contraire, renvoyés dans leur pays, augmenteraient les charges et peut être la misère de l'adversaire. Par contre, il serait imprudent de laisser partir ceux qui sont aptes à prendre les armes, car il contribuerait ainsi à fortifier, par son propre fait, l'adversaire. Cette catégorie d'ennemis doivent donc être gardés prisonniers à moins qu'on ne juge plus opportun de les libérer par voie d'échange.

Tous les ennemis, sauf l'exception dont nous parlons, doivent donc être obligés à quitter le pays au plus vite. Les délais que les traités accordaient jusqu'à présent sont trop longs, eu égard aux moyens de communication actuels. C'est par jours et non par mois qu'on doit compter ce délai, pour ne pas permettre à ceux qui partent d'emporter des renseignements sur les projets et l'organisation de guerre du pays qu'ils quittent (1). Un long séjour des sujets ennemis serait dangereux, ceux-ci étant toujours portés à rendre service à leur patrie et leur surveillance étant forcément affaiblie au milieu du trouble qui suit la déclaration de guerre.

On l'a bien vu en 1870, quand la France, après avoir généreusement accordé aux Prussiens et à leurs alliés le droit de séjour « tant que leur conduite ne fournirait aucun motif de plainte (2) », fut obligée après le début de l'invasion de les expulser de Paris et leur imposer de se retirer au sud de la Loire ou de quitter la France. Cette simple mesure de défense fut vivement critiquée par les auteurs de l'époque, qui ne comprenaient pas que, de même qu'il était naturel pour les Allemands de servir leur pays en abusant au besoin de l'hospitalité française, il était aussi naturel pour les Français de prendre des précautions contre les espions et les agents

(1) La question de savoir s'ils peuvent emporter avec eux leurs biens sera examinée dans la IV^e partie.

(2) *Journal officiel* du 21 juillet 1870.

(3) La simple obligation pour les Allemands de posséder une carte de séjour « fut hautement blâmée dans tout le monde civilisé comme inspirée par une rigueur excessive et injustifiable ». (Fiore, *op. cit.*, III, 95). Cf. Guelle, *op. cit.*, I-57; Morin, *Lois relatives à la guerre*, I. 168; Hall, *op. cit.* 409; Rüstow, *Kriegspolitik und Kriegsgebrauch*, 111. On sait que l'Allemagne réclama une indemnité de cent millions pour cette expulsion.

provocateurs (3). Les théories élaborées dans les meilleures intentions ne peuvent pas prévaloir sur les exigences de la nature humaine.

30. — La guerre actuelle a apporté une nouvelle confirmation des idées que nous venons d'exposer. Elle débuta en Allemagne par une explosion de chauvinisme sans précédent. Les sujets ennemis furent maltraités par la foule, et même les représentants diplomatiques se virent exposés aux pires vexations. Un grand nombre d'Anglais et de Russes, qui se trouvaient à cette époque dans les villes d'eaux allemandes, furent arrêtés et maintenus prisonniers, quelques-uns jusqu'à la fin de la guerre. Les femmes même et les vieillards furent soumis à un régime d'une sévérité inouïe, que rien ne justifiait (1).

Pendant ce temps, l'Angleterre essayait d'agir selon les principes classiques. Un délai de sept jours fut accordé aux Allemands pour quitter le territoire britannique. Une partie de ceux qui restèrent fut internée, tandis que l'autre (trente mille environ) fut laissée longtemps libre, jusqu'à ce que le gouvernement, comprenant le danger et faisant passer la sécurité nationale avant tout, décida l'internement de tous les ennemis (2).

31. — En France, la question fut réglée dès le 2 août 1914, par un décret qui restreignait la faculté de séjour des ennemis, et les expulsait même de certaines régions (3). En principe, tous les étrangers furent laissés libres de quitter le territoire français jusqu'à la fin du premier jour de la mobilisation. On laissa partir même ceux soumis aux obligations militaires (4), imprudence dont on eut à se repentir plus tard. Les Allemands et Austro-Hongrois qui restèrent durent évacuer la région du nord-est et une partie de celle du sud-est de la France, ainsi que les camps retranchés de Paris et de Lyon (art. 2 D. 2 août). On leur laissa la faculté de se retirer dans l'intérieur du pays, où ils furent soumis aux mêmes

(1) Satow, *op. cit.*, 8.

(2) Cf. Moye, *Droit des Gens moderne*, 387.

(3) *Journal officiel* du 3 août.

(4) Signorel, *op. cit.*, 24; Pillet, *La guerre actuelle et le Droit des Gens*, 35

mesures de surveillance que les ennemis s'y trouvant déjà, c'est-à-dire à l'obligation d'avoir un permis de séjour et de ne se déplacer que munis d'un sauf-conduit délivré par les autorités administratives (art. 3 D. 2 août).

32. — Mais on ne tarda pas à s'apercevoir des dangers qu'un pareil régime présentait pour la sécurité publique. D'un autre côté, les populations, irritées par les nouvelles des atrocités commises par les troupes allemandes d'invasion, ne pouvaient plus tolérer la présence parmi elles de sujets ennemis, qui ne cachaient pas leurs sentiments hostiles à la France. Aussi, le 1^{er} septembre 1914, le Conseil des Ministres révoqua tous les permis de séjour accordés jusque là aux Austro-Allemands, et décida l'internement de tous ceux qui étaient soumis aux obligations militaires ou suspects. En conséquence ils furent dirigés sur les îles ou presque îles du littoral, où ils furent logés dans des locaux collectifs, sous une surveillance très stricte. Les femmes, les enfants et les vieillards furent envoyés en Allemagne par voie d'échange.

On ne fit d'exception que pour les sujets ennemis ayant un fils combattant dans l'armée française, et plus tard (à partir de février 1915) pour ceux ayant servi dans la légion étrangère et pour les femmes dont le mari combattait sous le drapeau français (1) Ces trois catégories d'étrangers bénéficièrent de permis de séjour, mesure aisément explicable et pleinement justifiée.

Un régime de faveur identique fut appliqué aux sujets ottomans, auxquels le sentiment public n'était pas hostile, et qui, pour la plupart, étaient de sincères amis de la France. Les Alsaciens-Lorrains et les étrangers originaires des provinces irrédentes obtinrent un traitement analogue.

On arriva donc, sauf ces exceptions qui n'infirmen en rien le principe, au régime qui se trouvait le plus conforme à la sécurité publique et aux intérêts de la défense nationale. Mais faute d'avoir tenu compte à temps des exigences de la guerre moderne, on y arriva trop tard, par tâtonnements, et non sans s'être exposé à bien des inconvénients.

(1) Cf. Signorel, 38.

CHAPITRE II

Interdiction des naturalisations

33. — Ce régime une fois établi, tout danger n'était pas évité. En effet, quelque étrange que cela puisse paraître, l'ennemi avait un moyen de s'y soustraire : c'était tout simplement de se faire naturaliser. Aucune loi ne le privait de ce droit qu'il tenait du Code civil, et l'administration se faisait un scrupule de lui refuser la qualité de Français, si sa demande était en bonne forme. Ce fut ainsi qu'en pleine guerre, dix-sept Allemands, vingt-trois Autrichiens et dix Ottomans purent esquiver les mesures de précaution prises contre eux, en devenant Français (1).

Cette naturalisation était même facilitée par une nouvelle loi, dont on appliqua inconsidérément aux ennemis les dispositions libérales. Il s'agit de la loi du 5 août 1914 (art. 3), qui autorisait la naturalisation sans condition de résidence de tout étranger qui contractait un engagement pour la durée de la guerre dans l'armée française. Cette loi fut appliquée aux Austro-Allemands jusqu'au 1^{er} septembre 1914 (2).

34. — Cette situation ne pouvait pas durer. La première condition d'une naturalisation, c'est d'être sincère, d'être faite par sympathie pour le nouveau pays et non pour esquiver seulement certains désavantages momentanés. Dans le cas dont nous nous occupons, la présomption de fraude et du manque de sincérité était trop grande : il s'agissait d'éviter l'internement, le séquestre, et de pouvoir continuer à s'occuper de la gestion de ses intérêts. Il s'agissait aussi, souvent, de se procurer la liberté nécessaire pour aider efficacement à la victoire de la patrie d'origine, abandonnée seulement en apparence et pour les besoins de la cause.

(1) *Journal officiel* du 7 mai 1915, p. 2925.

(2) Wahl, *Droit civil et commercial de la guerre*, I. 102.

Il se pouvait évidemment qu'il y eut parmi ceux qui demandaient leur naturalisation des individus sincères, qui faisaient cet acte justement pour rompre tout lien avec une patrie dont ils n'approuvaient pas la politique et les procédés. Mais, étant donné la généralité des sentiments humains, la sincérité dans ce cas spécial ne pouvait être que l'exception. Et comme on ne possédait aucun moyen de la discerner, comme, d'un autre côté, le Parlement se méfiait de l'impartialité avec laquelle le gouvernement, soumis à de nombreuses influences, accordait les naturalisations, on prit la décision de priver les ennemis, pendant toute la durée de la guerre du droit de demander la naturalisation (1).

35. — Cette mesure fut consacrée par la loi du 7 avril 1915 (art. 6), qui interdit la naturalisation de tous les sujets ennemis jusqu'à la signature de la paix. Cette défense étant formulée en termes généraux, il résulte que même les demandes en instance au moment de la déclaration de guerre se trouvent suspendues. C'est une mesure applicable non seulement pendant la dernière guerre, mais aussi à l'occasion de toutes les guerres à venir (2).

L'interdiction prend fin à la signature définitive de la paix. Donc, en droit, les naturalisations d'Allemands deviennent de nouveau possibles à partir du 28 juin 1919, date de la signature du traité de Versailles, et non à partir du jour où le traité a été mis en vigueur par l'échange des ratifications. En effet, une fois les hostilités finies, les raisons spéciales qui avaient déterminé cette mesure n'existent plus ; ce sont les conditions générales imposées à la naturalisation qui doivent défendre le pays contre les abus.

(1) On a essayé aussi de justifier cette mesure en disant que puisqu'on établissait la revision des naturalisations antérieures à la guerre, il était illogique d'en admettre de nouvelles. L'argument n'est pas décisif, car d'abord il y a une grande différence entre la suppression totale des naturalisations et leur admission sous peine de révocation éventuelle, et ensuite on aurait pu penser que pendant la guerre le gouvernement n'accorderait plus ces naturalisations aussi légèrement qu'avant.

(2) Wahl, *op. cit.*, 109. On a pu croire un instant que cet article avait été abrogé par la loi du 18 juin 1917. Le projet de loi portait en effet que la loi du 7 avril 1915 était abrogée. On a remarqué à temps l'erreur et on n'a abrogé cette loi que dans la mesure dans laquelle elle est incompatible avec celle de 1917 ; l'art. 6 reste donc en vigueur.

Pour le cas particulier de la dernière guerre, il y aura lieu à envisager, lors de l'examen des demandes de naturalisation d'anciens ennemis, quelle a été leur attitude pendant les hostilités, comment ils ont apprécié les actes du gouvernement allemand, quel est leur sentiment sur les conditions du règlement final du conflit, en un mot quel peut être leur degré de sincérité et de loyauté envers leur nouvelle patrie.

Cette appréciation sera encore plus difficile en ce qui concerne les anciens internés, qui sont d'ailleurs suspects par définition. En tout cas, on ne pourra pas compter comme séjour utile en France, en vue de la naturalisation, le temps passé dans le camp de concentration, un pareil séjour ne devant dépendre que de la volonté du candidat à la naturalisation. Il est même douteux que le temps passé en France avant l'internement puisse être compté, l'internement pouvant être considéré comme une interruption de résidence ou comme une révocation de l'admission à domicile, n'étant en somme qu'un succédané de l'expulsion.

36. — La loi ne parle que des naturalisations *accordées* par le Gouvernement. Que faut-il décider des autres cas d'acquisition de la nationalité française, prévus par le Code civil? Si l'on interprète strictement les termes de la loi, il faudra appliquer la suppression seulement aux naturalisations accordées par décret, en vertu de l'article 8-5° Code civil.

Nous croyons cependant que les motifs sont les mêmes pour les cas prévus par les articles 9, 10 et 12, alinéa 2, Code civil. Il y a en effet le même danger d'admettre comme citoyen français l'ennemi qui pourrait se prévaloir de ces articles. Et ce serait une erreur de croire qu'en ce cas c'est la loi et non le gouvernement qui accorde la naturalisation, car ce dernier a la possibilité de la refuser pour cause d'indignité. Le Code ne fait en réalité que limiter son pouvoir d'appréciation, eu égard aux conditions particulières dans lesquelles se trouvent les demandeurs, mais en fait c'est toujours l'administration qui *accorde* la naturalisation.

37. — Par suite de l'application de la loi du 7 avril 1915 interprétée dans le sens large que nous préconisons, il ne restait qu'une seule voie ouverte à l'ennemi pour qu'il puisse se mettre à l'abri des mesures prises contre lui. C'était l'article 12, alinéa 1, Code

civil : l'ennemie qui épousait un Français devenait Française en vertu de la loi.

On n'a comblé cette lacune — d'autant plus dangereuse que la naturalisation se faisait en ce cas automatiquement et sans que la surveillance du gouvernement puisse s'exercer — que trois ans après le commencement de la guerre, par la loi du 18 mars 1917 (1).

Cette loi déroge à l'article 12, alinéa 1, Code civil, en ce qui concerne l'étrangère sujette ennemie, qui n'acquiert plus la nationalité française que si son mariage avec un Français est autorisé préalablement par le Ministre de la Justice. Sous cette condition, l'ennemie peut devenir Française même pendant la guerre. Le législateur a reculé devant une prohibition totale, qui lui a sans doute semblé trop sévère. Il aurait pu pourtant abolir totalement, sans aucun inconvénient, ce mode d'acquisition de la nationalité française, qui est de plus en plus critiqué et qui disparaîtra sans doute bientôt de nos lois.

38. — L'article 12 du Code civil reste donc applicable lorsque le mariage a été autorisé par le Ministre de la Justice. Il s'applique aussi, bien entendu, à tous les mariages antérieurs au 18 mars 1917, la loi n'ayant aucun effet rétroactif (2).

Le texte de la loi est d'ailleurs mal rédigé : le ministre n'autorise pas « le mariage ». Aucune loi n'empêche un Français d'épouser une ennemie, car, ainsi que nous le verrons, l'interdiction du commerce ne s'entend que pour les conventions à caractère patrimonial. L'officier de l'Etat civil ne pourra donc pas refuser de célébrer un pareil mariage, sous prétexte qu'il lui manque l'autorisation exigée par la loi de 1917. Le mariage avec une ennemie ne pourra rencontrer que des obstacles matériels, provenant du fait que la femme se trouverait internée ; mais cette circonstance ne pourrait pas la priver du droit de se marier.

Ce que le Ministre de la Justice autorise, c'est en réalité *l'acquisition de la nationalité française*. Cela résulte sans difficulté du texte de la loi, si on le lit avec attention. Le ministre n'aura

(1) *Journal officiel* du 21 mars. Cf. Valéry, *De l'effet du mariage sur la nationalité de la femme*. Journ. Dr. Int., 1920. 17.

(2) Wahl, *op. cit.*, I. 113.

donc à examiner, avant de prendre sa décision, que la question à ce point de vue limité : il tiendra compte seulement des sentiments de la femme — et éventuellement de ses parents — envers la France (1).

S'il refuse l'autorisation, le mariage n'en est pas moins valable, mais la femme garde sa nationalité ; elle reste donc ennemie. Elle peut par conséquent être expulsée ou internée ; son entrée en France peut être interdite si le mariage a eu lieu à l'étranger. Ses biens en France restent soumis au séquestre, toutes relations commerciales lui sont interdites, même avec son mari, qui par conséquent ne peut administrer la dot ; le régime de la communauté ne peut pas s'établir, car son fonctionnement implique une série d'actes qui constitueraient le délit de commerce avec l'ennemi, etc. Mais les donations entre époux ne sont pas interdites (2).

De même il n'y aurait aucun obstacle à ce que le mari recueille la succession de la femme. Les enfants nés du mariage étant Français (art. 8, Code civil), ils peuvent demander la levée du séquestre en cas de mort de la mère.

39. — L'ennemie ayant épousé un Français sans l'autorisation exigée par la loi de 1917 ne devient pas Française à la fin des hostilités. En effet, en vertu de l'article 12 du Code civil, le changement de nationalité s'opère au moment de la célébration du mariage, qui correspond en quelque sorte au décret de naturalisation. Si cet acte est inopérant, on retombe dans le droit commun, et la femme restée étrangère doit demander sa naturalisation par la voie ordinaire (3). Cette naturalisation reste possible, même si la demande d'autorisation du mariage a été repoussée, car ce refus n'entraîne pas la déchéance d'un droit reconnu par le Code.

(1) D'après la statistique du ministère de la justice, il a été accordé 150 autorisations en 1917, 248 en 1918 et 49 en 1919. En cette dernière année on a enregistré 3 refus (le *Temps*, 21 juin 1920).

(2) La question de leur validité ne pourrait se poser que pour celles faites sous forme déguisée, dans l'hypothèse où on admettrait leur validité (cf. Planiol, *Droit Civil*, III. n° 3255). L'acte ayant en ce cas l'apparence d'un contrat à titre onéreux, on pourrait soutenir qu'il tombe sous l'interdiction du commerce avec l'ennemi.

(3) Wahl, *op. cit.*, I. 113 ; Cf. aussi *Journal de Dr. Int.*, 1917, 889.

40. — Pour éviter toute cette série de prohibitions, il ne resterait à l'ennemi voulant devenir Français qu'une seule voie : passer par l'intermédiaire d'une autre nationalité, alliée ou neutre, en se faisant d'abord naturaliser dans un de ces pays. La loi n'interdit pas la naturalisation d'étrangers *anciens sujets ennemis*. Il faut seulement qu'il n'y ait pas fraude à la loi de 1917, comme on pourrait le présumer, par exemple si la naturalisation en pays étranger était trop récente.

Un autre empêchement pourrait provenir du fait que le demandeur aurait gardé, malgré sa naturalisation à l'étranger, sa nationalité d'origine (1). Il est vrai que si la loi du 18 juin 1917 (art. 1) met ce cas parmi ceux qui justifient le retrait de la naturalisation, ce retrait n'est que facultatif, donc il n'implique pas de prohibition. Mais il est douteux que les tribunaux français considèrent comme valable une naturalisation en pays étranger qui ne ferait pas perdre la nationalité d'origine ; ayant à choisir entre les deux lois attribuant à l'individu deux nationalités différentes, ils appliqueront toujours celle qui lui donne la nationalité qui se trouve « réalisée en fait », c'est-à-dire celle qui est la plus conforme à ses actes (2).

41. — La sanction de l'article 6 de la loi du 7 avril 1915 est la nullité de la naturalisation accordée en dépit de la prohibition. Cette nullité est d'ordre public, elle peut donc être invoquée par tout intéressé, notamment par le ministère public pour réclamer la mise sous séquestre des biens du faux naturalisé. Cette sanction pourrait trouver une application pratique dans le cas où le naturalisé aurait prétendu avoir été antérieurement neutre, par suite d'une naturalisation obtenue frauduleusement (3).

(1) *Contra* Wahl, *op. cit.*, I. 115.

(2) Il sera donc considéré comme Allemand et non comme neutre, si on déduit de ses actes qu'il est resté fidèle à son ancienne nationalité. (Tr. Seine, 1^{er} février 1916, *Gaz. Pal.* 12 février 1916, Paris. 28 février 1918, *Gaz. Pal.* 3 juillet 1918; Besançon 26 juillet 1916, *Journ. Dr. Int.* 1917. 198.

(3) Cf. ci-dessus n° 40.

CHAPITRE III

Principe du retrait des naturalisations

42. — A côté des ennemis qui ont gardé leur nationalité, et dont la qualité est par conséquent bien apparente, il peut en exister d'autres se présentant comme sujets français, alliés ou neutres, mais ayant gardé des liens moraux et même juridiques avec leur pays d'origine. Cela n'a rien de surprenant, surtout quand on pense à la facilité avec laquelle les naturalisations étaient accordées avant la guerre.

43. — La naturalisation suppose chez l'individu qui l'obtient un changement dans les sentiments et les attaches qu'il avait auparavant ; elle n'est en somme que la consécration juridique de ce changement.

La naissance, l'éducation, tout l'ensemble de causes qui contribuent à former la personnalité de chacun de nous, nous attachent à notre patrie par des liens complexes, qu'on réunit sommairement sous le concept juridique de la nationalité. Mais, quoique ces liens tiennent à la partie la plus profonde de notre être moral, certaines raisons peuvent les faire disparaître et les remplacer par d'autres. Ce n'est qu'alors qu'on change réellement de patrie. Sans cette condition, la naturalisation n'est qu'un leurre.

Mais comment constater ce changement qui ne se produit que dans le domaine moral, et dont les manifestations matérielles peuvent être très faibles ou douteuses ? C'est là une grande difficulté (1), que la technique juridique doit s'attacher à résoudre, car l'Etat qui accorde la naturalisation a le plus grand intérêt à pouvoir connaître la sincérité des demandeurs.

44. — Le Code civil avait cru trouver un indice suffisant de

(1) Cf. Pillault, *Du caractère politique de la notion de nationalité*. Revue de Dr. Int. Pr. 1916, p. 16.

l'attachement au pays d'adoption, dans la durée du séjour en France dans certains services rendus à la nouvelle patrie, ou dans le mariage avec une Française (art. 38).

Mais la présomption tirée de ces faits peut souvent être trompeuse. Il se peut aussi que le naturalisé conserve même juridiquement une autre nationalité, qui lui imposerait des obligations contradictoires et amènerait tôt ou tard un conflit de souveraineté entre les deux États auxquels il se trouverait assujetti (1). Le critérium établi par le Code n'est donc pas suffisant pour protéger les intérêts de la France, et empêcher l'introduction de faux français dans la communauté nationale. Cette constatation devait logiquement conduire à l'établissement d'un système de *revision* des naturalisations, dans le cas où le manque de sincérité des naturalisés deviendrait visible.

45. — Juridiquement, ce retrait se justifie moins bien pour ceux qui admettent que la naturalisation est une sorte de pacte entre l'État et le naturalisé, que pour ceux qui la considèrent comme un acte de la puissance publique, sans aucun caractère contractuel.

La première théorie — dont nous n'avons à examiner ici ni les arguments ni le bien-fondé (2) — voit dans la nationalité un contrat synalagmatique, engendrant des obligations réciproques tant en faveur de l'État que de l'individu, conformément à l'article 1102 du Code civil. Le retrait ne serait donc qu'une sorte de résolution de la convention pour inexécution des conditions de la part du naturalisé, qui a transgressé au devoir de fidélité implicitement contenu dans le pacte. Dans le cas où le naturalisé aurait gardé sa nationalité d'origine, le retrait serait même une annulation du contrat, en raison de la fraude du naturalisé. C'est l'explication à laquelle se sont rangés les auteurs de la loi (3), se fondant sur

(1) Cf. Cabouat, *Du retrait de naturalisation d'après la loi du 7 avril 1915*, p. 111.

(2) Cf. Weiss, *Traité de Dr. Int. Privé*, I. 8 et Annuaire de l'Institut de Dr. Int., 1894-95. 162; Cogordan, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 1890. 7.

(3) Cf. le rapport Bernard à la Chambre, *Journal officiel* 19 janvier 1915, p. 42.

certaines analogies encore plus accentuées dans la loi de 1917, qui donne aux tribunaux et non plus au gouvernement, le droit de prononcer le retrait.

46. — Cependant, cette assimilation ne résiste pas à une analyse un peu plus attentive. La loi qualifie d'ailleurs le retrait de « déchéance », ce qui ne cadre pas avec la notion de résolution, mais plutôt avec celle d'acte unilatéral imposé comme une pénalité par la puissance publique. Et surtout, aucun des effets caractéristiques de la résolution des contrats ne se produit ici ; le droit de demander la résolution est essentiellement réciproque dans les conventions synalagmatiques, tandis qu'ici le gouvernement seul a le droit de demander le retrait ; de plus — et cela est décisif — la résolution anéantit le contrat rétroactivement (1), tandis que le retrait ne produit d'effet rétroactif que lorsqu'il est expressément prévu dans le décret ou dans le jugement (art. 1^{er}) et ne remonte jamais avant la déclaration de la guerre.

Quant à l'annulation qui formerait la base juridique du retrait prononcé dans le cas où le naturalisé aurait conservé son ancienne nationalité, elle est encore moins justifiée. Le naturalisé ne commet pas une fraude en gardant cette nationalité, attendu qu'il n'y a aucun texte de loi qui le lui interdise, et que les dispositions législatives de son pays d'origine, qui lui laissent cette faculté, sont connues au moment où on lui accorde la naturalisation. De plus, le retrait en ce cas est facultatif (art. 1^{er}), ce qui ne pourrait se concevoir s'il s'agissait d'une nullité pour fraude à la loi, et il n'a pas non plus d'effet rétroactif obligatoire, ainsi que nous venons de le montrer (2).

Si l'on tient à voir dans la naturalisation un contrat, il faut admettre que ce contrat comporte un cas particulier de rescision, aux termes des lois de 1915 et 1917.

47. — L'explication est plus aisée si l'on admet la théorie qui

(1) Elle obligerait donc dans notre cas à dire que le naturalisé n'a jamais été français.

(2) Cf. Jèze, *Des lois rétroactives, à propos de la loi du 7 avril 1915*, Revue de droit public, 1916-44.

voit dans la naturalisation un acte unilatéral et gracieux de la puissance publique, destiné à créer certains rapports juridiques, et dont la réalisation demande l'agrément de l'intéressé (1).

Il est évident qu'alors l'autorité qui accorde la naturalisation peut aussi bien l'enlever dans les cas où elle estime cette mesure nécessaire, sans que l'individu qui est l'objet de cette mesure puisse invoquer un droit acquis vis-à-vis de l'Etat. Il n'y a qu'une seule limite à l'exercice du retrait ainsi compris : c'est de respecter le principe de non-retroactivité (2).

48. — La perte de la nationalité française à titre de déchéance existait d'ailleurs dans la législation française bien avant les lois dont nous nous occupons. L'article 37 du Code civil en prévoit deux cas (al. 3 et 4), et un troisième est prévu par la loi du 26 mai 1858 (possession d'esclaves). Le rapporteur de la loi de 1915 a voulu voir une différence entre le système de déchéances créé par le Code et celui institué par la nouvelle loi. Mais rien ne justifie ces vues, et on reconnaît aisément que les motifs aussi bien que la nature juridique des deux séries de dispositions sont identiques (3).

La loi du 7 avril 1915 ne fait qu'étendre à de nouveaux cas et réglementer avec plus de détails la déchéance de nationalité, en posant implicitement le principe que la naturalisation n'est pas définitive et irrévocable, mais peut être retirée lorsqu'on s'aperçoit qu'elle a été attribuée à tort à des personnes qui ne remplissaient pas la condition essentielle du changement de nationalité : la sincérité des sentiments envers la nouvelle patrie.

(1) Huc. *Droit civil*, I. 211; Stoerk, *Changements de nationalité et Droit des Gens*, Rev. gén. de Dr. Int. Public, 1895, 276; Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 194; Wahl, *op. cit.* I, 119.

(2) Jellinek, *op. cit.* 202; Wahl, *op. cit.*, I. 121. On ne peut assimiler le retrait à la révocation d'une fonction publique, ce qui ferait dire que les lois de 1915 et 1917 sont inutiles, puisqu'un décret peut toujours révoquer un décret antérieur. En effet, en ce qui concerne la naturalisation, le Code civil avait prévu limitativement les cas de perte de la nationalité (art. 17. Cf. Jèze, *op. cit.* 29).

(3) Wahl, *op. cit.*, I. 165,

49. — Les mesures prises par la loi étant reconnues conformes aux principes juridiques, on peut se demander si elles étaient nécessaires. Car, sauf le cas de changement de nationalité ou de conservation d'une nationalité antérieure, tous les autres cas constituent des crimes ou des délits, que les peines prévues par le Code pénal auraient peut-être suffi à réprimer. C'est comme Français que le naturalisé a commis ces actes, et il semblerait contradictoire de déclarer qu'il n'est plus sujet de la France, tout en le condamnant pour crime contre elle. C'est cependant ce que fait la loi, lorsqu'elle réserve l'application des lois pénales sous le coup desquelles le naturalisé est tombé avant le retrait, même lorsque ce retrait est rétroactif (loi 1917, art. 10).

On a voulu surtout pouvoir imposer au pseudo-français les restrictions concernant les ennemis, et aussi donner satisfaction au sentiment populaire, qui demandait une sanction immédiate consistant dans le rejet de ces faux-frères, dont la présence dans la communauté française pourrait devenir démoralisante et dangereuse.

CHAPITRE IV

Personnes auxquelles s'applique la déchéance

50. — Le principe du retrait une fois admis, deux moyens pouvaient être envisagés pour sa réalisation pratique (1).

a) La révocation en bloc, et sans tenir compte des circonstances individuelles, de toutes les naturalisations de sujets ennemis à partir d'une certaine date, en les considérant comme suspects (2).

b) L'examen de chaque cas particulier par la justice ou l'autorité administrative, qui prononcerait le retrait seulement si certaines conditions étaient réunies.

Si la première méthode avait l'avantage d'éviter quelques difficultés de preuve, surtout dans le cas de conservation de la nationalité d'origine, et d'offrir un moyen plus rapide d'appliquer le retrait, elle présentait le grand inconvénient d'atteindre les innocents avec les coupables, les naturalisés sincères avec les fraudeurs. Juridiquement, cela revenait à supprimer le droit lui-même, pour éviter une difficulté de preuve (3).

La deuxième façon de procéder, beaucoup plus équitable, était en revanche beaucoup plus lente, et par le fait qu'elle accordait la faculté de prononcer le retrait à l'administration (dans le système de 1915), elle laissait la porte ouverte à certaines indulgences dont le parlement se méfiait au plus haut point. De plus, le gouvernement aurait été obligé de faire la preuve, si difficile, ainsi que nous le verrons plus loin, de la conservation de la nationalité d'origine par le naturalisé, ce qui réduisait de beaucoup la portée de la loi. On aurait pu il est vrai, obliger ce dernier à prouver lui-même qu'il n'avait pas accompli les actes desquels les lois

(1) Cf. Cabouat, *op. cit.* 24.

(2) Voir en ce sens les propositions Constant et Delalaye du 22 décembre 1914 à la Chambre (*Journal officiel*, doc. parl., 1914, 2.184) et une proposition au Sénat du 4 mars 1916 (*ibid.* 5 mars, p. 58).

(3) Cabouat, *op. cit.*, 29

allemandes font découler cette conservation, mais cela aurait équivalu à exiger de lui une preuve de « caractère indéfini » (1), le plus souvent impossible à administrer en fait.

51. — C'est un compromis entre les deux systèmes qui a finalement prévalu, par suite de l'intervention du Sénat (2). La loi du 7 avril 1915 admet comme principe général le retrait individuel de la naturalisation (art. 1^{er}), mais elle prévoit une procédure spéciale de revision en bloc des naturalisations accordées après a date du 1^{er} janvier 1913 (3).

52. — L'article premier de la loi du 18 juin 1917 prévoit, en cas de guerre entre la France et une autre puissance, la déchéance de la nationalité française de certaines catégories de naturalisés, ayant été sujets de cette dernière puissance, dans certains cas qui y sont énumérés.

C'est un principe général que la loi introduit dans notre législation, et qui doit trouver son application non seulement pendant la guerre de 1914-1918, mais pendant toutes les guerres futures auxquelles la France prendra part. La déchéance que la loi établit pourra être prononcée dès l'ouverture des hostilités et jusqu'à l'expiration des cinq années qui suivront le décret de cessation des hostilités (4). Après cette date aucune action en déchéance ne peut plus être engagée (art. 13). Cependant les actions déjà engagées devront suivre leurs cours, car les effets du jugement sont reportés, selon le principe général, au moment de l'introduc-

(1) Planiol, *Droit Civil*, II, n° 7.

(2) 12 mars 1915, *Journal officiel*, 13 mars, p. 88.

(3) La loi du 18 juin 1917 ne diffère de celle de 1915 que par les précisions qu'elle apporte à la définition des cas de retrait, et l'attribution du droit de le prononcer à l'autorité judiciaire. Elle n'abroge la loi de 1915 que dans les dispositions qui lui sont contraires (art. 15). Nous analyserons donc seulement la loi de 1917, en ce qui concerne le retrait.

(4) La loi de 1915 fixait comme délai extrême d'application deux ans après la signature définitive de la paix (art. 7).

Dans le régime actuel, des déchéances pourront donc être prononcées jusqu'au 24 octobre 1924, la cessation des hostilités ayant eu lieu le 24 octobre 1919. Cf. *infra* n° 258.

tion de l'action, et à ce moment-là l'action était possible par hypothèse. D'ailleurs les termes de la loi (art. 13) ne laissent aucun doute à cet égard (1).

53. — La déchéance ne peut s'appliquer qu'à « l'étranger naturalisé qui a ressorti à une puissance en guerre avec la France (art. 1^{er}) ». Il peut se présenter en pratique quatre cas différents, auxquels s'applique le retrait conformément à cet article :

a) Le cas général : le naturalisé était Allemand ou Austro-Hongrois avant la naturalisation en France ;

b) Il était étranger (non ennemi) d'origine, mais avait été naturalisé ennemi avant de l'être en France ;

c) Il était ennemi d'origine, mais avait été naturalisé en pays neutre ou allié, avant de l'être en France (2) (en ce cas le retrait s'applique en réalité à un allié ou à un neutre).

d) Il était étranger non ennemi d'origine, mais avait été naturalisé en pays actuellement ennemi et il avait subi une nouvelle naturalisation en pays neutre ou allié avant de l'être en France.

En résumé, il suffit que, à un moment quelconque, le naturalisé ait été sujet d'une puissance actuellement ennemie, pour que la loi puisse lui être appliquée. En effet, le fait qu'il a passé un temps quelque court qu'il fut, par la nationalité ennemie, permet de supposer qu'il a gardé certaines attaches avec ce pays, et suffit à le rendre suspect. D'ailleurs, en statuant d'une manière aussi générale, le législateur a voulu barrer la voie aux fraudeurs, qui n'auraient pas hésité à se faire passer par une autre nationalité, pour ne pas tomber sous le coup de la loi.

54. — Le retrait est applicable à toutes les naturalisations, qu'elles soient principales ou accessoires. Il est donc applicable à la femme naturalisée en vertu de l'article 12, alinéa 2, Code civil, même si elle est d'origine française et a perdu sa nationalité par

(1) Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, 612. Sous le régime de la loi de 1915, c'était la solution contraire qu'on devait admettre : la déchéance ne pouvait plus être prononcée par l'autorité administrative, en aucun cas, deux ans après la signature de la paix ; *ibid.* 1915. 629.

(2) Conseil Etat, 23 juin 1916, *Gaz. Trib.* 26 juillet 1916.

mariage avec un étranger, mais est redevenue française en même temps que celui-ci (1). Il s'applique aussi aux enfants majeurs ou mineurs du naturalisé, devenus Français en vertu de l'article 12 du Code civil. En effet, dans toutes ces hypothèses, les motifs d'admettre en principe le retrait sont les mêmes. Le retrait pour ces catégories de personnes peut être prononcé soit comme une conséquence de celui du chef de famille (art. 11), soit de leur propre chef.

55. — L'application du retrait aux naturalisations de faveur accordées par les articles 9 et 10 du Code civil, ainsi que par l'article 12, alinéa 1^{er}, est controversée. Les travaux préparatoires, partant de l'idée que l'acquisition de la nationalité française n'est pas due ici à une naturalisation proprement dite, mais à un « bienfait de la loi », ont déclaré le retrait inapplicable à ces cas (2). Cette distinction, qui n'est pas exacte juridiquement, a été critiquée avec raison (3). Toute acquisition de la nationalité française par une personne qui n'a pas cette qualité par sa naissance est une naturalisation ; son caractère juridique ne change pas selon les conditions ou les formalités de l'acquisition. L'obstacle devant lequel s'est arrêté le législateur est imaginaire, et cela est d'autant plus regrettable, que le danger d'introduire des faux Français est au moins tout aussi grand en ce cas que dans le cas de naturalisation par décret. La preuve en est qu'il a fallu réglementer par une loi spéciale le cas du mariage d'une femme ennemie avec un Français (4). Le législateur s'est laissé sans doute tromper par le fait que, dans les cas qui nous occupent, il y a une application atténuée du principe de l'acquisition de la nationalité en vertu du

(1) A moins qu'on n'admette pas qu'en ce cas il s'agit d'une réintégration dans la qualité de Français (C. Civ. art. 18).

(2) Rapport Bernard à la Chambre, cité *supra*; rapport au Sénat, 5 mars 1915, *Journal officiel* du 6 mars, doc. parl. p. 75. Un amendement Lerolle (*ibid.* p. 2.014) qui appliquait le retrait à cette catégorie de naturalisés, a été repoussé par la Chambre.

(3) Cabouat, *op. cit.* 13; Audinet, *Le retrait des naturalisations accordées aux anciens sujets des puissances en guerre avec la France*, *Journal Dr. Int.* 1918, 7, Wahl, *op. cit.* I. 128.

(4) Loi du 18 mars 1917, voir ci-dessus n° 37.

jus soli (étranger né en France, art. 9) ou du *jus sanguinis* (fils d'ancien Français, art. 10). Il reste à se demander, la distinction n'étant pas inscrite dans la loi même, si on ne peut pas faire abstraction de l'erreur contenue dans les travaux préparatoires et admettre l'interprétation large, qui soumettrait au retrait ces naturalisations de faveur aussi bien que les autres.

56. — A plus forte raison le retrait ne s'applique pas à ceux qui sont redevenus Français par réintégration (Code civ., art. 18), à supposer qu'ils avaient été naturalisés ennemis antérieurement. L'exception se justifie ici par le fait qu'en réalité on a affaire à des vrais Français, qui reviennent à leur ancienne nationalité, et qui en principe ne sont donc pas suspects.

Le retrait ne pourrait s'appliquer à un Français d'origine qui a passé par la nationalité ennemie, que s'il est redevenu Français par l'application de l'article 21 du Code civil, qui exige une véritable naturalisation pour le cas spécial qu'il prévoit.

57. — Le retrait peut être appliqué accessoirement à la femme du naturalisé déchu, même si cette femme, Française d'origine, s'est mariée après la naturalisation de son époux, de sorte qu'elle n'a jamais été sujette d'un pays étranger (art. 11) (1). La loi ne fait aucune distinction.

La même disposition s'applique aux enfants du naturalisé déchu, qu'ils soient nés avant ou après la naturalisation du père. Dans ce dernier cas, on arrive à une anomalie analogue à celle que nous citons pour la femme : on « dénaturalise » des Français d'origine, qui n'ont eu à aucun moment une autre nationalité. La solution pêche autant par sa sévérité que par son inélégance juridique ; car on est amené ainsi à prononcer une déchéance contre des personnes qui peuvent être parfaitement innocentes, en leur appliquant une peine que le chef de famille a seul mérité. Le législateur a cru trouver une raison suffisante pour se montrer si dur, dans la crainte que la femme et les enfants, restés Français, pourraient continuer à l'aider dans ses entreprises contre le pays. Mais

(1) Cf. le rapport à la Chambre, 29 janvier 1915, *Journal officiel* 30 janvier, doc. parl. p. 71. *Contra* Cabouat, *op. cit.*, 66.

la méfiance excessive, de même que l'intolérance exagérée, ne sont pas toujours les meilleures inspiratrices pour ceux qui assument la charge délicate de faire des lois.

CHAPITRE V

Cas de déchéance

58. — La loi de 1917 prévoit deux catégories de retrait : un retrait facultatif, et un retrait obligatoire.

Le retrait facultatif (art. 1^{er}) dérive de l'idée, presque universellement admise en droit international, que l'acquisition d'une nationalité implique la perte de la nationalité antérieure, et que la conservation de cette dernière par la volonté du naturalisé constitue un manque de sincérité et de loyalisme envers la nouvelle patrie. La double nationalité peut d'ailleurs donner naissance, ainsi que nous l'avons dit (1), à certaines difficultés d'ordre international, qu'une bonne législation doit toujours s'efforcer d'éviter.

Le droit allemand n'admet pourtant pas ce point de vue. Ses dispositions en matière de nationalité sont conçues de telle sorte, que non seulement l'Allemand naturalisé à l'étranger peut rester sujet de l'Empire, mais cette conservation de nationalité revêt un caractère de clandestinité qui a justement irrité les législateurs français.

La loi fédérale du 1^{er} juin 1870 (art. 13) est caractéristique à ce sujet. La nationalité allemande ne se perd, sous son régime, que par une série de faits parmi lesquels la naturalisation à l'étranger n'est pas comprise. La loi ne prévoit que le congé de nationalité (*Entlassung*) (2), le mariage avec un Français, la légitimation par un père français, la déchéance prononcée par le gouvernement, et enfin, le séjour *ininterrompu* à l'étranger pendant dix ans. Mais ces dix ans ne comptent pas tant que l'Allemand possède un passeport valide émis par une autorité allemande, ni s'il prend soin de se faire immatriculer au consulat allemand, ni s'il fait dans l'interval un seul voyage en Allemagne, ne fut-ce qu'une promenade de

(1) Ci-dessus n° 44.

(2) Cf. Lutz, Journ. de Dr. Int. 1920. 80.

quelques heures (1). On conçoit quelles difficultés présente, dans ce système, la preuve de la perte de la nationalité allemande. Un séjour à l'étranger, même de vingt ou vingt-cinq ans, ne serait pas suffisant, car l'intéressé ne pourrait jamais prouver d'une manière décisive qu'il n'a jamais fait de voyage en Allemagne et surtout qu'il n'est pas immatriculé dans un consulat allemand quelconque. Seule la présentation du « congé de nationalité » pourrait attester sa sincérité (2).

Ces étranges dispositions ont été atténuées par la loi du 22 juillet 1913, connue dans les polémiques pendant la guerre sous le nom de loi Delbrück. L'article 17 de cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1914, range l'acquisition d'une nationalité étrangère parmi les causes de perte de la nationalité allemande ; mais l'article 25, alinéa 2 se hâte d'ajouter que cette perte n'aura pas lieu si la naturalisation a été préalablement autorisée par l'autorité allemande compétente. Cela ouvre donc de nouveau une porte à l'équivoque, et ressuscite les difficultés insurmontables de preuve dont nous parlions tout à l'heure.

C'est surtout l'existence de cette disposition dans la législation allemande qui a motivé la mesure prévue par l'article 1 de la loi de 1917. On a pu à bon droit considérer comme une présomption de non-sincérité la demande faite par le naturalisé de conserver son ancienne nationalité.

59. — La déchéance n'est pourtant que facultative en ce cas, même s'il est certain que la conservation de la nationalité a eu réellement lieu. Le législateur n'a pas voulu se montrer trop sévère estimant qu'il pourrait y avoir des naturalisés de bonne foi, ayant gardé leur nationalité malgré eux. Ce cas pouvait se présenter sous le régime de la loi allemande de 1870 ou sous celui de la loi turque qui ne font pas dépendre cette conservation d'une manifestation de volonté de la part du naturalisé. Depuis la mise en vigueur de la loi Delbrück, cela n'est plus possible, car, ainsi que nous l'avons vu, l'Allemand qui ne demande pas expressément une autorisa-

(1) Journal de Dr. Int. 1916. 70.

(2) La loi turque exige pour la perte de nationalité un iradé du sultan. Mais ici la preuve est facile, puisqu'il s'agit seulement d'un acte administratif qu'on peut présenter avec la demande de naturalisation.

tion de son gouvernement, ne conserve plus son ancienne nationalité. Comment supposer que celui qui manifeste pareille intention peut devenir un bon Français?

60. — Pour que le retrait puisse s'appliquer, dans cette hypothèse, il faut donc que le naturalisé ait gardé une autre nationalité, que ce fut celle de son pays d'origine, ou celle du pays où il était antérieurement naturalisé ; la suspicion qui le frappe est la même dans les deux cas (art. 1^{er}).

61. — Comment le gouvernement qui demande à la justice de prononcer le retrait, fournira-t-il la preuve que le naturalisé a gardé son ancienne nationalité? On vient de voir quelle est la difficulté de se procurer cette preuve, surtout que celui qui a voulu commettre une indélicatesse ou une fraude de cette sorte aura soin de cacher à tous l'existence de l'acte qui l'exposerait à la déchéance (1).

Sous le régime de la loi de 1915, le gouvernement a essayé de justifier les déchéances qu'il voulait prononcer, par des présomptions et des indices qui faisaient supposer la conservation d'attaches avec l'ancien pays. Mais le Conseil d'Etat, consulté, ne crût pas que ce mode de preuve fut admissible, et rendit ainsi inapplicable la disposition de la loi (2). C'est ce qui détermina la présentation au parlement du premier projet de la loi de 1917, devenu l'article premier de la loi définitive.

62. — Comme présomptions permettant de conclure à la conservation de la nationalité d'origine (3), la loi cite les faits suivants :

a) Le séjour fait par le naturalisé, depuis sa naturalisation, dans son pays d'origine. La durée du séjour importe peu ; il peut

(1) C'est cette considération qui a déterminé le Sénat à proposer la revision des naturalisations postérieures au 1^{er} janvier 1913. Cf. ci-dessus n° 11, et *infra*.

(2) Rapport à la Chambre, précité, *Journal officiel* 1916 p. 1.057 ; exposé des motifs de la loi de 1917, *ibid.* doc. parl. Chambre, 328.

(3) La loi ne parle que de la nationalité d'origine, mais cela s'applique à toute nationalité que le naturalisé ancien sujet ennemi a eue avant sa naturalisation, ainsi qu'il résulte de l'alinéa premier, où le législateur s'exprime plus explicitement.

s'agir d'un simple voyage isolé, mais la présomption est évidemment plus forte s'il a fait des voyages répétés, ou s'il possède dans son ancien pays une domicile ou une résidence durable (art. 1^{er}, al. 2) (1).

Il n'y aurait de doute que lorsque les voyages incriminés auraient été rendus indispensables par une cause étrangère à la volonté du naturalisé, comme par exemple la maladie grave ou la mort d'un proche parent, une cure dans une ville d'eaux, la vente d'une propriété, la liquidation d'une entreprise commerciale, etc. En ce cas, il serait difficile de présumer l'intention de conserver des attaches avec l'ancienne patrie ; les deux derniers exemples cités excluent même cette supposition.

63. — b) L'acquisition de propriétés dans le pays d'origine, depuis la naturalisation. Il s'agit évidemment d'une acquisition volontaire, par acte à titre onéreux, et non par succession, ni peut-être même par donation. L'intention résulterait plutôt en ce cas de la possession prolongée de biens dans l'ancienne patrie, et de l'abstention de s'en défaire lorsque cela était possible. Les biens que le naturalisé possédait dans le pays d'origine avant sa naturalisation en France, sont bien entendu hors de question.

64. — c) La participation, depuis la naturalisation, à des entreprises agricoles, financières, commerciales ou industrielles dans le pays d'origine. La loi ne précise pas le sens du mot « participation ». Nous croyons qu'on ne peut pas comprendre dans cette notion l'achat d'actions ou d'intérêts dans les entreprises travaillant dans son pays d'origine, qui peut être fait simplement dans un but de spéculation, le naturalisé connaissant mieux les affaires de ce pays que d'autres. L'expansion nationale pourrait même profiter de pareilles opérations, si elles sont faites sans arrière pensée. Cette présomption est donc équivoque, et on ne doit pas en faire grand cas. En tout cas, la loi n'entend certainement pas condamner les

(1) Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire que le pays dont il s'agit soit un pays actuellement ennemi. Il suffirait que ce fut un pays dont il a été sujet à un moment quelconque, avant sa naturalisation en France (arg. art. 1 de la loi ; cf. ci-dessus n° 53). Pour prononcer la déchéance la loi ne demande que la conservation de l'ancienne nationalité, quelle qu'elle fut.

relations normales d'affaires avec le pays d'origine du naturalisé.

65. — La loi n'a pas entendu donner à ces présomptions une portée absolue. Car non seulement l'intéressé peut les combattre par la preuve contraire, non seulement le juge peut ne pas en tenir compte et repousser la déchéance, mais la loi elle-même exige *en outre*, des manifestations extérieures de la persistance de l'attachement envers l'ancienne patrie, lesquelles, réunies aux indices cités par la loi à titre d'exemple, forment un faisceau de présomptions « précises et concordantes » (art. 1^{er}, al. 2) (1). Il aurait peut-être mieux valu se dispenser de l'énumération que nous venons d'analyser, et de laisser le juge apprécier seul la nature et la valeur des présomptions, ce qui aurait évité toute équivoque.

66. — L'énumération de l'article premier étant faite seulement à titre d'exemple, il en résulte que le juge peut retenir tout autre indice d'où résulterait la présomption de conservation de l'ancienne nationalité. On pourrait citer par exemple la participation, dans le pays d'origine, à des associations ayant un but national et patriotique, l'envoi d'un fils à l'étranger pour le soustraire aux obligations militaires (2), ou, en cas de guerre, toute correspondance avec l'ennemi ou rencontre en pays neutre avec un émissaire de l'ennemi.

67. — Il y a un cas où la déchéance ne peut être prononcée, quoique les présomptions dont parle le texte soient vérifiées. C'est lorsque la loi du pays auquel le naturalisé a appartenu antérieurement exclut la conservation de la nationalité dans le cas de naturalisation à l'étranger. Il y a ici une impossibilité juridique insurmontable à la conservation, contre laquelle nulle présomption ne peut prévaloir. Car la loi met comme condition du retrait la conservation légale de l'ancienne nationalité, et non seulement le maintien d'attaches morales avec l'ancien pays (3).

(1) Cf. le rapport supplémentaire à la Chambre, *Journal off.* 1916 doc. parl., p. 1.323.

(2) Wahl, *Revue Trimestrielle*, 1916. 605.

(3) *Contra* : Audinet *op. cit.*, p. 9.

68. — Si le naturalisé sert ou a servi pendant la guerre dans l'armée française, ou s'il a ou il a eu un fils sous les drapeaux français, les présomptions prévues par la loi perdent leur force, car le législateur voit dans ces circonstances la meilleure preuve des sentiments du naturalisé envers la France. Mais, au cas où la conservation de l'ancienne nationalité serait prouvée par des faits précis, la déchéance pourrait être prononcée malgré les faits dont nous parlons. Le législateur a seulement voulu par cette mention atténuer la sévérité des présomptions qu'il avait formulées (1), sans se rendre compte que ces présomptions souffraient en tout cas la preuve contraire, et que le retrait était facultatif. Avec un peu de réflexion il aurait pu éviter cette rédaction confuse et inutile.

69. — En dehors du cas de conservation de la nationalité antérieure, où le retrait est facultatif, la loi prévoit plusieurs cas de retrait *obligatoire*, lorsque les actes du naturalisé sont de telle nature, qu'il ne peut y avoir de doute sur ses sentiments hostiles ou sur son détachement du pays adoptif (art. 1^{er}, al. 3).

Premier cas. — Le naturalisé a recouvré une nationalité antérieure ou a acquis toute autre nationalité. C'est la conséquence du principe qu'on ne peut avoir deux nationalités, dont le Code civil avait déjà fait une application d'ordre général, ayant pour objet tous les Français, et non seulement les naturalisés (art. 17, al. 1). Mais entre le texte de la loi et celui du Code il y a deux différences : Le Code ne prévoit la perte de la nationalité que lorsque la naturalisation a lieu « sur la demande » de l'intéressé, tandis que la loi de 1917 ne pose pas cette restriction ; en revanche, il résulte du texte de cette dernière que le retrait peut être prononcé même si le changement de nationalité aura eu lieu sans l'autorisation du gouvernement français, au cas où le naturalisé était encore soumis aux obligations militaires en France (Code civ., art. 17, al. 1, *in fine*).

70. — Pour pouvoir prononcer le retrait en ce cas, il suffit que le naturalisé ait changé la nationalité française, soit en revenant

(1) Rapport à la Chambre, *Journ. off.* 1917, doc. parl. p. 346 ; rapp. au Sénat, *ibid.*, p. 528.

à son ancienne nationalité, soit en acquérant une nouvelle, ennemie ou non. Il suffit qu'il ait montré par là qu'il entend rompre les liens qui l'attachent à la France.

La manière dont s'opère le changement de nationalité importe d'ailleurs peu ; il peut s'agir d'une acquisition volontaire comme d'une acquisition par l'effet de la loi étrangère, quoiqu'en ce cas on ne puisse pas dire qu'on répudie la nationalité française. Mais, dans un cas ou dans l'autre, il faut qu'il y ait eu acquisition ; la prise de service militaire ou de fonctions publiques à l'étranger, sans autorisation du gouvernement français, ne suffirait pas, car ce fait n'implique pas toujours l'acquisition d'une autre nationalité. En cette dernière hypothèse, on appliquerait l'article 17 du Code civil, alinéas 3 et 4.

La conservation de la nationalité ancienne ne rentre pas dans les prévisions de cet article de la loi ; ce cas fait en effet l'objet de l'alinéa précédent, que nous avons déjà analysé.

71. — Des termes de la loi, on peut conclure que le changement de nationalité peut avoir eu lieu même avant la guerre. Il se pose cependant une question assez délicate : comme la loi de 1917 n'entend pas abroger l'article 17 du Code civil, et que ce dernier s'applique automatiquement, on doit décider que le naturalisé ayant acquis une autre nationalité a déjà perdu la qualité de Français. Autrement il aurait jusqu'à l'application du retrait deux nationalités, et sa condition serait meilleure que celle du Français d'origine, qui devient étranger dès que sa naturalisation dans un autre pays est admise (1). Quel est alors l'objet de la déchéance ?

Si le changement de nationalité a lieu pendant la guerre, c'est-à-dire à un moment où la loi de 1917 reçoit sa pleine application, on peut imaginer deux systèmes pour concilier les textes dont nous parlons :

On peut soutenir que le Code civil n'est pas abrogé, et que la loi de 1917 ne fait qu'ajouter aux hypothèses qu'il prévoit, celle où l'acquisition de la nationalité étrangère a eu lieu sans la volonté

(1) *Contra* : Wahl, Rev. trimestrielle, 1915. 626.

de l'intéressé (1). C'est cette interprétation qui paraît être plus conforme au texte de la loi (2).

Cependant, un autre système peut être soutenu. Pour le naturalisé d'origine ennemie, ce n'est pas le Code qui s'applique, mais seulement la loi de 1917, qui crée une procédure différente de celle du Code : la déchéance prononcée par le tribunal à la demande du ministère public. Jusqu'à la prononciation du retrait (3), le naturalisé reste donc Français, ce qui fait qu'il a une condition meilleure que celle du Français d'origine.

La disposition que nous examinons est donc en somme superflue ; elle est même nuisible, car elle crée bien inutilement une confusion que la jurisprudence évitera difficilement (4). Si le législateur avait jugé l'article 17 du Code civil insuffisant, il aurait dû le modifier expressément et de façon générale, pour tous les Français et non seulement en cas de guerre.

72. *Deuxième cas.* — Le naturalisé a porté les armes contre la France. La loi sous entend, pendant la guerre qui rend applicable

(1) Cabouat, *op. cit.*, 38. — Cet auteur fait allusion à un cas d'option acite, pour lequel il imagine un exemple extrêmement compliqué, auquel il est hors de doute que le législateur ait pensé. En revanche il n'admet pas l'application de la déchéance au cas où l'acquisition de la nationalité étrangère aurait eu lieu sans la volonté de l'intéressé. Cette solution négative n'est pas compatible avec le texte de la loi, qui prononce la déchéance dès qu'il y a acquisition de nationalité étrangère. Ce n'est que si l'on estimait la législation étrangère qui prévoit un pareil cas, comme contraire à l'ordre public international, qu'on ne devrait pas prononcer la déchéance, car alors aux yeux des juges français le naturalisé ne perd pas sa qualité de Français.

(2) Cf. aussi l'art. 10 qui envisage en termes exprès le cumul avec les prescriptions du Code.

(3) On peut donc dans cette théorie contester au tiers ou au naturalisé lui-même le droit d'invoquer la perte de nationalité par l'effet de l'art. 17 C. Civ., si le ministère public n'agit pas selon la loi de 1917, ou si le tribunal repousse la déchéance. Au contraire, cela reste possible si on admet la première interprétation. (Audinet, *op. cit.*, 11).

(4) On a dit que la loi était utile pour préciser la situation de l'intéressé par un acte ayant une certaine publicité. (Wahl, *Revue trimestrielle*, 1915. 623 ; Audinet, *op. cit.*). Mais cet avantage d'ordre pratique ne compense pas les grands désavantages juridiques que nous venons de voir.

le retrait. Mais il n'est pas nécessaire qu'il le fasse dans son pays d'origine ; la sanction serait la même s'il le faisait dans un pays allié à son ancienne patrie.

L'expression « porter les armes » est équivalente à celle de « prendre du service militaire » qu'on trouve dans le Code (art. 17, al. 4). Elle doit être entendue d'une façon très large. Il suffirait que le naturalisé fasse partie d'une formation militaire quelconque, même non combattante.

La question du cumul de cette disposition avec celle analogue du Code civil (art. 17, al. 4) présente les mêmes difficultés que nous avons examinées pour le premier cas.

73. *Troisième cas.* — Le naturalisé a quitté le territoire français pour se soustraire à une obligation d'ordre militaire. On a pensé qu'il s'est ainsi esquivé au principal devoir d'un bon Français, et a refusé la meilleure occasion de prouver, par un sacrifice, la sincérité de ses sentiments. Cependant l'insoumission n'implique pas forcément l'idée que le naturalisé refuse de combattre son ancien pays parce qu'il a une répugnance d'ordre sentimental — ce qui d'ailleurs ne serait pas toujours condamnable — mais surtout qu'il préfère ne pas s'exposer aux risques de la bataille. C'est pourquoi on peut penser qu'en ce cas les peines prévues par la loi pour l'insoumission en temps de guerre auraient suffi, et que la déchéance est trop sévère.

74. — La loi exige deux conditions pour l'application du retrait en ce cas :

D'abord, le fait de s'être soustrait à ces obligations militaires, en ne répondant pas à l'ordre de mobilisation. Cette circonstance est constatée par la déclaration d'insoumission émanant de l'autorité militaire. Si l'intéressé réussit à justifier ultérieurement qu'il a été empêché de se présenter à la mobilisation par un cas de force majeure (par exemple, il a été retenu en pays ennemi ou dans une contrée étrangère manquant de communications avec la France), la déclaration d'insoumission est rapportée, par conséquent il doit être rétabli dans sa qualité de Français (1).

(1) La déchéance sera rapportée par le tribunal sur requête du ministère public ; l'intéressé ne pourrait en faire lui-même directement la demande, ce qui est injuste (art. 1, al. 4 *in fine*).

Les mêmes règles s'appliquent aux déserteurs. On a même soutenu qu'elles s'appliquaient lorsque le naturalisé contrevient à une mesure de réquisition, qui est aussi une obligation « d'ordre » militaire. Nous ne croyons pas que ce dernier cas puisse être admis, car ce fait n'implique pas l'indifférence ou l'hostilité envers la France, et la réquisition n'est pas une obligation qui touche les citoyens en cette qualité, puisqu'elle s'applique à tous les habitants d'une région, même ennemis (1).

75. — La deuxième condition, c'est que le naturalisé ait quitté le territoire français. Cette condition est inutile, car son acte ne serait pas moins grave s'il était resté en France. C'est d'ailleurs pourquoi la loi présume qu'il a quitté la France dès qu'il abandonne son domicile ou sa résidence. Sans cette présomption, la preuve du fait n'aurait pas été possible, le lieu où l'insoumis se cache étant inconnu par hypothèse.

Voulant être plus sévère, la loi avantage le naturalisé. Car, s'il se présente ou s'il est pris plus tard, et réussit à prouver qu'il n'a pas franchi la frontière, la présomption tombe et la déchéance n'est plus possible.

Pour l'insoumis se trouvant à l'étranger au moment de la mobilisation, cette deuxième condition est réalisée *ipso facto*. On ne peut pas objecter qu'il n'a pas quitté le territoire dans le but d'échapper à l'appel sous les drapeaux, car alors il jouirait de l'impunité, la loi ne lui étant jamais applicable.

76. *Quatrième cas.* — Le naturalisé a prêté ou tenté de prêter une aide quelconque à une puissance ennemie. C'est un cas incontestable d'hostilité envers la France ; l'auteur d'un pareil acte se met lui-même hors de la communauté française.

Pour qu'on puisse appliquer le retrait en ce cas, la loi exige trois conditions :

77. — A) Que le naturalisé ait prêté ou tenté de prêter une aide *quelconque* une à une puissance ennemie. Cette notion doit donc

(1) Wahl, Revue Trimestrielle, 1915. 628. Cette hypothèse rentrerait plutôt dans le quatrième cas : résistance à des mesures prises dans l'intérêt de la défense nationale.

être entendue dans un sens très large : elle comprend tout acte qui augmenterait les chances de succès pour l'ennemi ou diminuerait les chances de la France ou de ses alliés. Il peut s'agir d'aide matérielle : en argent, en services (1), placement de titres émis par l'ennemi, etc., — aussi bien que l'aide morale : apport d'une compétence technique, espionnage, propagande défaitiste, — l'aide directe : en se mettant au service de l'État ennemi, — aussi bien que l'aide indirecte : commerce avec l'ennemi, qui contrevient au blocus édicté en vue de la défense nationale ; insoumission ou désertion (2) ; enfin toute résistance aux mesures prises par le gouvernement pour assurer la victoire (3) (art. 1^{er}, al. final).

Cependant il faut que le fait incriminé soit intentionnel ; on ne *prête* pas aide sans intention. Cette nécessité ne fait pas de doute, lorsqu'on constate que la loi attribue le même effet à la tentative ; il n'y a tentative que pour les délits intentionnels. En revanche, l'intention suffit ; la loi n'exige pas que l'entreprise contre la France ait réussi.

78. — b) Que cette aide soit prêtée « en vue ou à l'occasion de la guerre » (même art.). Il n'est donc pas nécessaire que l'aide soit prêtée pendant la guerre ; les faits incriminés peuvent avoir eu lieu avant, comme par exemple la création d'établissements ou de constructions destinées à aider l'invasion ennemie ; l'organisation de poteaux signalisateurs dans le même but, etc. L'espionnage en temps de paix rentre aussi dans cette catégorie (4).

(1) Ce qui comprend aussi le fait de « porter les armes » contre la France, cas prévu spécialement par la loi (ci-dessus n° 72).

(2) Troisième cas, analysé ci-dessus n° 73.

(3) Cette dernière catégorie de faits ne doit d'ailleurs pas être envisagée d'une manière trop large. Ainsi la contravention aux restrictions d'éclairage ou autres, ne serait pas suffisante ; de même si par inadvertance le naturalisé aurait gardé des lumières pendant une incursion d'avions ennemis ; ou s'il s'est abstenu de porter son or à la Banque de France. L'élément intentionnel manque dans ces cas. Dans le cas où il aurait prononcé seulement des injures contre la France, il n'y aurait non plus lieu au retrait, ce fait ne constituant pas une *aide* apportée à l'ennemi.

(4) Mais l'espionnage commercial ne peut être rangé parmi les causes de déchéance, car il n'est pas fait en vue de la guerre, durant laquelle tout commerce avec l'ennemi est interdit. Si cet espionnage a pour but la destruction du commerce de la France, il rentre dans la catégorie de l'espionnage militaire, et l'auteur tombe sous le coup de l'art. 1.

79. — c) Que l'aide prêtée à l'ennemi le soit « contre la France », non seulement contre ses alliés, à moins que l'on n'estime qu'en ce cas elle est dirigée indirectement contre elle.

80. — Les quatre cas que la loi énumère sont limitatifs. Le juge, qui est obligé de prononcer la déchéance lorsqu'ils sont vérifiés, n'a pas le droit d'en créer d'autres. Toutes les déchéances s'interprètent restrictivement (1).

(1) Le rapporteur à la Chambre (*loc. cit.* p. 1.057) se trompe donc lorsqu'il considère ces stipulations comme des présomptions insuffisantes pour déterminer la déchéance, si elles « ne prennent pas place dans une série d'éléments, de faits ou d'actes intentionnels ». Tel n'est pas le sens du texte de la loi.

CHAPITRE VI

Procédure de la déchéance

81. — La procédure du retrait a passé par deux phases complètement différentes. Le législateur de 1915, désirant assurer avant tout la rapidité de la déchéance, avec cependant un minimum de garanties pour le naturalisé, avait établi une procédure administrative, qu'il a remplacée en 1917 par la procédure judiciaire, pour proposer ensuite, peu de temps avant la fin de la guerre, le retour au premier système.

La loi du 7 avril 1915 (art. 1^{er}, al. 3) (1) décide que « la déchéance sera prononcée par décret rendu après avis du Conseil d'Etat ». C'est une disposition qui déroge au principe général selon lequel les tribunaux sont seuls compétents dans toutes les questions relatives à la nationalité. On a invoqué en faveur de cette exception l'étroite relation qu'il y a entre le retrait et la naturalisation, qui est de la compétence de l'autorité administrative, et surtout la célérité que présentait cette voie extraordinaire. La procédure judiciaire avait, aux yeux des auteurs de la loi, le défaut de comporter trop de voies de recours, et de ne pouvoir rendre le retrait aussi public et certain que la décision administrative (2). En quoi ils se trompaient, car il leur était facile de simplifier les voies et les délais de recours, et d'assurer à la décision des tribunaux une publicité adéquate. Les législateurs ont vu sans doute dans l'administration un agent plus enclin à la sévérité, et donnant à la sanction prévue par la loi un caractère extraordinaire qui n'était pas pour déplaire au sentiment public surexcité.

82. — Le naturalisé menacé par la déchéance est prévenu « par une notification en la forme administrative » de l'intention du gouvernement (Règl. art. 1^{er}, al. 1) et il a quinze jours pour

(1) Voir aussi le règlement du 24 avril 1915 (*Journ. off.* 26 avril).

(2) Cabouat, *op. cit.*, 43.

« présenter par écrit ses observations » (même art. *in fine*). Passé ce délai, le dossier est transmis au Conseil d'Etat (régl. art. 3), qui donne un « avis » non obligatoire (art. 1^{er} al. final de la loi). Dans les trois mois qui suivent, il est statué « soit par un décret prononçant le retrait de naturalisation, soit par une décision du Ministre de la Justice portant qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet de décret (régl. art. 3) ».

L'intéressé a un droit de recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux (art. 1^{er}, al. final de la loi). La loi ne fixe aucun délai pour ce recours.

83. — En réalité, cette procédure n'a aucun avantage sur la procédure judiciaire, et a l'inconvénient de présenter un caractère tellement sévère qu'il touche à la spoliation. On hésiterait à appliquer un pareil système pour priver quelqu'un de sa propriété, et on n'hésite pas à le faire lorsqu'il s'agit de la nationalité, qui est beaucoup plus importante. Le naturalisé ne possède aucune garantie efficace, le gouvernement étant juge et partie en même temps. Si le retrait se fonde sur des faits inexacts et l'intéressé ne le signale pas à temps ou si l'on ne tient pas compte de ses observations, sa déchéance est définitive et sans remède.

84. — Ces défauts du système auraient dû suffire à le faire condamner. Mais il a fallu la constatation de certaines difficultés d'application pour qu'on se décide à le changer.

Le Conseil d'Etat n'admettait pas, ainsi que nous l'avons dit (1), la preuve par présomptions de la conservation par le naturalisé de sa nationalité antérieure. Quoique l'avis du Conseil d'Etat ne le liait pas, le gouvernement présenta alors un projet de loi établissant certaines présomptions pour le cas dont nous parlons. On saisit cette occasion pour revenir à la procédure normale et donner aux tribunaux la compétence en cette matière, rétablissant ainsi l'harmonie avec la procédure appliquée lorsqu'il s'agit de l'article 17 du Code civil.

85. — Selon la loi du 18 juin 1917, l'action en déchéance est

(1) *Supra* n° 61.

intentée par le ministère public (1), « devant la chambre du conseil du tribunal civil du domicile, ou, à défaut de domicile connu, de la dernière résidence du naturalisé » (art. 2). Si le domicile se trouve en territoire envahi, le tribunal compétent est désigné par le premier président de la cour d'appel (2).

Le tribunal peut nommer un juge enquêteur (art. 3) qui entend les témoins et le naturalisé (art. 4) (3). Après cette enquête, le procureur de la République peut aviser le naturalisé qu'il n'y a pas lieu à poursuivre (art. 5). Dans le cas contraire, il le cite devant la chambre du conseil, à laquelle il demande la déchéance. Le naturalisé peut présenter ses observations (art. 6). Le jugement est prononcé en audience publique (art. 7).

86. — La loi n'admet pas d'opposition au jugement par défaut, ni au tribunal, ni en appel (art. 7, al. 3). Le délai d'appel est de dix jours (4) à partir du prononcé du jugement contradictoire ou de la signification du jugement par défaut (art. 7, al. 5). L'appel se juge aussi en chambre du conseil (5).

Le pourvoi en cassation a lieu directement devant la chambre civile. Il n'est admissible que contre l'arrêt statuant au fond (art. 8). Le délai est d'un mois à partir de la signification de l'arrêt ou de

(1) L'intervention du ministère public en matière de nationalité, qui n'était pas admise par la jurisprudence (Sirey 68.2.245 ; 97.2.17 ; 03.2.97 ; 03.2.297) est une heureuse innovation de cette loi. En effet, la société est la première intéressée en matière de nationalité.

(2) La loi ne prévoit pas l'hypothèse où tout le territoire de la cour d'appel est envahi par l'ennemi. En ce cas ce sera sans doute le président de la Cour de Cassation qui désignera le tribunal compétent.

(3) La Cour de Cassation a jugé que cette audition peut ne pas avoir lieu selon les formes de la procédure civile (Cass. Civ. 27 mars 1918. *Gaz. Pal.* 12 juillet 1918). Mais cette solution ne cadre pas avec la loi, qui veut qu'on respecte les droits de la défense, ni avec les travaux préparatoires, qui disent exactement le contraire (rapport Chambre, Journ. Off. 7 juillet 1916, doc. parl. p. 1.057).

(4) Ce délai est de deux mois si le naturalisé réside à l'étranger ou en territoire envahi.

(5) Cass. civ. 27 mai 1918 *Gaz. Pal.* 12 juin 1918.

son insertion au *Journal officiel* (1). Le ministère public aussi bien que le naturalisé peuvent se pourvoir en cassation (2).

87. — La décision devenue définitive est publiée dans le *Journal officiel* et dans le *Bulletin des lois*, par le soin du Ministère de la Justice (art. 10), et mention en est faite sur le décret de naturalisation (3).

(1) Ce délai est susceptible d'être augmenté suivant la distance (loi du 2 juin 1862).

(2) Le pourvoi doit être notifié par exploit d'huissier, sous peine d'irrécevabilité (Cass- civ., déc. précitée).

(3) Peu de temps avant la fin de la guerre on a voulu revenir à la procédure administrative, considérablement aggravée, mais sans abroger la loi de 1917 (projet du 21 mars 1918 ; *Journal Off.* doc. parl. p. 446). Une « commission des étrangers » nommée par le gouvernement pouvait prononcer la déchéance, sans conditions limitativement déterminées, de tous les naturalisés (non seulement anciens ennemis), « dans l'intérêt de la sûreté publique et si l'urgence le requiert. » Ce projet vraiment exorbitant a été voté par la Chambre le 31 octobre 1918 (*Journal Off.* 1^{er} novembre 1918, débats parl. p. 2.853).

CHAPITRE VII

Effets de la déchéance

88. — Quel est l'effet de la déchéance prononcée en vertu de la loi de 1917 (1)? La loi elle-même se tait à ce sujet, mais des travaux préparatoires il résulte que ses auteurs ont cru que les « dénaturalisés » devenaient sujets ennemis. C'était en réalité le but qu'ils se proposaient d'atteindre. C'est aussi la plus grande des erreurs qu'ils ont commises à l'occasion de la rédaction de ce texte législatif.

Car il n'y a qu'une conséquence du retrait qui se produit dans tous les cas : l'ex-naturalisé perd le bénéfice de sa naturalisation, il perd la qualité de Français, avec tous les droits et obligations qu'elle entraîne. Il n'est plus, notamment, soumis aux obligations militaires. L'effet de la déchéance est le même que celui produit par l'application de l'article 17, alinéa 1, Code civil.

89. — Quelle est la nationalité de l'ex-naturalisé déchu? Car, en perdant la qualité de Français, il ne devient pas forcément et dans tous les cas sujet d'un autre pays. La loi française ne peut pas lui imposer une nationalité étrangère. Il faut, selon les cas pratiques, distinguer trois hypothèses :

a) Si le déchu a conservé sa nationalité d'origine, ou toute autre nationalité qu'il avait antérieurement, il est, aux yeux de la loi française, sujet du pays dont il s'agit ; il devient donc ennemi ou simplement étranger, suivant les relations qui existent entre la France et ce pays. On doit cependant remarquer que, comme conséquence de la loi allemande sur la nationalité, un Allemand peut avoir conservé cette qualité même après avoir passé par plu-

(1) D'après les chiffres fournis au parlement par le ministère de la Justice, on avait retiré, à la date du 7 juillet 1916, 94 naturalisations d'anciens sujets ennemis et on avait maintenu 664 (*Journal Officiel* 1916, doc. parl. p. 1.057). En 1919, on a prononcé 254 déchéances (*Le Temps*, 21 juin 1920).

seurs nationalités successives qu'il aurait gardées aussi ; en ce cas il pourra être traité comme ennemi.

90. — *b)* Si le naturalisé est déchu parce qu'il a recouvré sa nationalité antérieure ou acquis une autre nationalité, il a aux yeux de la loi française cette dernière nationalité, qu'on lui reconnaît par le fait même qu'on prononce sa déchéance.

91. — *c)* Dans les autres cas de retrait, l'ex-naturalisé n'acquiert généralement aucune nationalité. Il est *heimatlos*, sans patrie.

Il se pourrait que le naturalisé ait gardé son ancienne nationalité, quoique la déchéance est prononcée pour d'autres causes. Mais en ce cas il faudrait que celui qui invoque cette circonstance en apporte la preuve selon le droit commun, car les présomptions établies par l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi ne sont plus applicables, conformément aux principes généraux d'interprétation. Cela prouve qu'il est plus avantageux de prononcer le retrait, chaque fois que c'est possible, en se basant sur la conservation de la nationalité antérieure, même si d'autres cas de déchéance existent par surcroît.

92. — Cette interprétation, la seule qui cadre avec les principes généraux du droit international, n'est pas celle envisagée par le rapporteur à la Chambre, qui croyait que tous les « dénaturalisés » devenaient *ipso facto* « sujets des puissances en guerre avec la France », ni celle des autorités administratives et judiciaires, qui traitèrent tous les déchus comme des ennemis (1). Cela pouvait en effet se concevoir dans l'idée que le rapporteur se faisait de la nature juridique du retrait, qu'il considérait comme une résolution rétroactive de la naturalisation. Mais nous savons que cette interprétation n'est pas exacte (2), et d'ailleurs la rétroactivité ne remonte pas toujours jusqu'à la date de la naturalisation (3).

93. — Les conséquences du retrait vont donc varier selon la catégorie à laquelle appartient l'ex-naturalisé. S'il devient ennemi,

(1) *Journal Dr. Int.* 1916. 522 ; cf. id. 1915. 1.055.

(2) Ci-dessus n° 46.

(3) Wahl, *Revue trimestrielle*, 1915. 636.

on lui appliquera toutes les mesures d'exception prises pendant la guerre : internement, interdiction du commerce, séquestre, etc. C'est ce qui a été fait pour tous les déchus. S'il est *heimatlos*, on doit le traiter comme tel, et par conséquent lui appliquer les lois françaises s'il est établi en France (1). En ce cas il est impossible de le traiter en ennemi. S'il est devenu neutre ou allié, il est soumis au même régime que tous les étrangers non ennemis (2).

94. — La déchéance ne fait pas obstacle à une nouvelle naturalisation en France (3). C'est un moyen de réparer certaines erreurs qui auraient pu être commises.

Le rapport à la Chambre affirme même qu'on peut appliquer au naturalisé déchu le système de réintégration prévu par l'article 18 du Code civil (4). Si la déchéance est une résolution de la naturalisation, comme le voudrait le même rapport, cette théorie n'est pas soutenable, car en ce cas le naturalisé est considéré comme n'ayant jamais été Français. Dans le cas contraire, l'application de l'article 18 est admissible, et l'ex-naturalisé peut être réintégré si on juge qu'il mérite cette faveur.

95. — En principe, l'effet du retrait part du jour où il est prononcé. Mais on a estimé que le retard apporté à la déchéance aurait pu permettre à celui qui s'en sentait menacé de mettre à l'abri ses biens, et d'éviter ainsi le séquestre, qui, aux yeux du législateur, doit être une de ses principales conséquences.

On a permis donc au gouvernement, dans la loi de 1915

(1) Nancy, 10 juin 1914, *Gaz. Trib.* 29 août 1915.

(2) On fait une exception, justifiée en fait, pour les ennemis naturalisés neutres pendant la guerre, qui sont traités comme s'ils étaient restés ennemis. En effet, de nombreux Allemands se faisaient naturaliser Espagnols pendant la dernière guerre pour pouvoir entrer en France et faire de l'espionnage (*Journal de Dr. Int.* 1915. 274 ; interpellation Constant à la Chambre *Journal Off.* 4 octobre 1915, déb. parl. p. 1.685). Cette mesure se justifie en droit si l'ennemi ainsi naturalisé a conservé son ancienne nationalité, ou si la naturalisation a été faite dans le but d'esquiver les mesures françaises contre les ennemis. Il semble cependant que, dans ces cas aussi, c'est la justice qui devrait prononcer.

(3) Sénat, 4 mars 1915, *Journ. Off.* 5 mars p. 58 ; Wahl, *op. cit.*, I. 180.

(4) *Journ. Off.* 1916. p. 1.057.

(art. 1^{er}, al. final), ou à la justice, dans celle de 1917 (art. 10), de faire remonter les effets de la déchéance jusqu'à une date qui ne peut dépasser la déclaration de la guerre. Cette date peut être fixée arbitrairement par le tribunal, la loi ne donnant aucun critérium.

Cette disposition ne peut être justifiée juridiquement en aucune façon. On aurait compris le système de rétroactivité totale, avec anéantissement complet de la naturalisation à partir du jour où elle a été admise, ce qui aurait été une conséquence de l'idée de résolution, chère aux auteurs de la loi. On aurait pu à la rigueur comprendre que l'effet de la déchéance remonte au moment où le fait qui l'entraîne a été commis. Mais le système admis par la loi heurte de front tous les principes concernant la rétroactivité, il introduit l'instabilité et l'incertitude dans les affaires, et nuit sans raison au crédit d'une catégorie de Français. Car, dès que la guerre éclate, tous ceux qui seraient susceptibles de tomber sous le coup de la loi, deviendront l'objet d'une méfiance générale, et on refusera de traiter des affaires avec eux (1). C'est une suspicion qui peut être justifiée après coup pour quelques-uns, mais qui est injuste dans la majorité des cas.

96. — La loi dit que cette rétroactivité ne s'applique pas aux déchéances prononcées pour des causes prévues par l'article 17, alinéa 1 et 4 du Code civil (art. 10). On ne comprend pas très bien le sens de cette disposition, car on a vu que ces causes ne diffèrent pas de quelques-unes de celles prévues par la loi (2).

97. — La rétroactivité ne fait pas obstacle à l'application des peines sous le coup desquelles l'ex-naturalisé tombe par suite d'infractions commises pendant qu'il était Français, comme par exemple pour désertion, insoumission, etc. Si la condamnation pénale a eu lieu avant la déchéance, il continue à purger sa peine. Dans le cas contraire, il peut être jugé et condamné, même après avoir perdu la qualité de Français.

(1) Cf. Jèze, *op. cit.*, 36 : la loi contrevient au principe essentiel du « respect absolu des situations juridiques individuelles régulièrement nées ».

(2) Ci-dessus n° 69.

98. — Le retrait rétroactif ne nuit pas aux tiers de bonne foi (art. 10), c'est-à-dire aux personnes qui ont traité avec le naturalisé sans savoir qu'il était susceptible d'être déchu (1).

Il importe cependant de ne pas prendre cette formule dans un sens trop large. Voici par exemple une personne qui a traité avec un naturalisé sachant qu'il possédait d'avant la guerre des intérêts dans une usine ennemie. Sera-t-il de bonne foi? Cela ne fait pas de doute, car il n'était pas obligé de connaître dans ses détails la loi de 1917 et son interprétation. Il faut donc considérer de bonne foi tous les tiers qui n'ont pas agi dans le but de frauder la loi. Mais dans le cas contraire, les transactions auraient été nulles comme faites en fraude à la loi, et la rétroactivité semble inutile.

(1) Wahl, *Revue trimestrielle*, 1915. 643.

CHAPITRE VIII

Effet de la déchéance pour la famille

99. — Le Code civil pose comme principe l'unité de la famille au point de vue national. C'est pourquoi il décide que la femme suit la condition du mari (art. 19).

Mais cette idée ne cadre plus avec les tendances modernes, et avec l'indépendance actuelle de la femme. C'est pourquoi on réclame avec insistance de différents côtés la modification de l'article 19 (1). Le législateur de 1917 a suivi jusqu'à un certain point ce mouvement, car il déclare que la femme et les enfants ne sont pas nécessairement atteints par le changement de nationalité du père par suite de la déchéance. Cette dernière étant d'ailleurs prononcée à titre de pénalité, elle a par cela même un caractère personnel (art. 11). Cette disposition s'applique même si la naturalisation de la femme et des enfants a eu lieu en même temps et comme conséquence de celle du mari et du père (par l'application de l'art. 12, al. 2, Code civ.).

100. — Mais le législateur a estimé que les liens d'affection et d'intérêt qui constituent la solidarité familiale, pourraient être utilisés par l'ancien naturalisé pour continuer ses manœuvres contre la France. C'est pourquoi il a laissé au juge la liberté d'étendre la déchéance à la femme et aux enfants régulièrement mis en cause (art. 11). On a vu même que la femme et les enfants à qui on étend ainsi la déchéance peuvent être Français d'origine (2).

(1) Proposition Honnorat et Landry, *Journ. Off.* 1917. p. 2.143.

(2) Ci-dessus n° 54. Contra : Cabouat, *op. cit.* 66 ; qui soutient que l'extension ne s'applique que dans le cas de l'art. 12 al. 2 et 3 Code civ. Mais le texte de la loi ne formule pas cette restriction, et on ne peut pas l'imposer arbitrairement, d'autant plus que les motifs de décider sont les mêmes.

101. — L'extension peut être prononcée par la même décision qui admet la déchéance du chef de famille, ou par une décision ultérieure.

La loi dit que la déchéance est « étendue ». Elle est donc une conséquence de celle du mari ou du père, mais l'existence de cette dernière ne suffit pas pour la justifier, car alors la loi aurait prononcé la déchéance en bloc de toute la famille. Il faut qu'il y ait en leur personne même des causes (par exemple des indices de complicité) justifiant le retrait, celui du père pouvant servir pour fortifier certaines présomptions qui autrement pourraient paraître insuffisantes.

102. — Lorsque la déchéance de la femme ou des enfants ne se produit pas par la même décision que celle du père, on doit suivre contre les premiers exactement la même procédure que pour ce dernier (1). En ce cas, il ne s'agit plus d'une « extension » de la déchéance du mari, mais d'un retrait prononcé directement contre la femme ou l'enfant.

La loi ne s'oppose d'ailleurs pas à la déchéance directe de la femme ou des enfants, par voie principale, et sans que le mari ou le père soit déchu. Cette hypothèse rentre dans le cas général, et s'applique même aux mineurs, contre lesquels il peut exister les mêmes griefs (2).

103. — Si la déchéance du père est repoussée, la femme et les enfants ne peuvent plus être déchus par voie de conséquence (3). En effet, s'ils ont été régulièrement mis en cause, il y a chose jugée pour eux. Mais cela n'empêcherait pas leur déchéance à titre principal, pour d'autres raisons.

104. — La rétroactivité de la déchéance existe aussi bien pour la déchéance accessoire dont nous nous occupons, que pour la déchéance principale (art. 10). Mais, comme elle constitue une

(1) La décision doit être rendue « dans les mêmes formes » (art. 11). Cf. régl. 24 avril 1915, art. 6.

(2) *Contra* : Cabouat, *op. cit.*, 68.

(3) Même solution si l'instance est éteinte par la mort du père (Wahl, *op. cit.*, I. 174).

exception au droit commun, il faut qu'elle soit prononcée **expressément** par la décision, le point de départ pouvant être différent de celui établi pour le mari ou le père, et commençant à produire effet soit avant, soit après l'autre. Dans le cas où le jugement ne fixe aucun point de départ, la déchéance de la femme n'est pas rétroactive, même si celle du mari l'est (1).

105. — Pour conserver l'unité nationale de la famille, la loi prévoit d'ailleurs aussi une autre mesure. L'article 12 donne à la femme et aux enfants, même Français d'origine, la faculté de décliner la nationalité française dans le délai d'un an à partir de l'insertion dans le *Journal Officiel* de la décision définitive prononçant le retrait à l'égard du mari. Si la femme est mineure à ce moment, le délai d'un an court à partir de sa majorité. Pour les enfants mineurs, la renonciation est faite par leur représentant légal, dans les conditions de l'article 9 du Code civil.

La perte de la nationalité française a lieu en ce cas sans aucune rétroactivité.

(1) Wahl, *op. cit.* I. 177. Il ne faut pas confondre ce cas d'extension de la déchéance avec celui où la femme et les enfants deviennent étrangers par suite de la conséquence de la rétroactivité du retrait du père, dans l'hypothèse où le mariage ou la naissance des enfants auraient eu lieu dans la période à laquelle s'applique la rétroactivité (Wahl, *loc. cit.*).

CHAPITRE IX

Revision des naturalisations

106. — Nous avons montré plus haut que, par suite des difficultés que comportait la preuve de la conservation de la nationalité allemande suivant la loi Delbrück, on avait proposé de révoquer en bloc toutes les naturalisations, à partir d'une certaine date. Comme solution transactionnelle le Sénat fit adopter en 1915 la revision des naturalisations accordées aux anciens sujets ennemis depuis le 1^{er} janvier 1913, c'est-à-dire un an avant l'entrée en vigueur de la loi Delbrück. Ce point de départ ne peut pas être justifié, car on a vu que sous l'empire des lois allemandes qui précéderent celle du 22 juillet 1913, la possibilité pour l'Allemand de conserver sa nationalité était la même et la preuve tout aussi difficile

107. — Un état nominatif de toutes les naturalisations en question a été publié dans le *Journal Officiel* (art. 2, al. 2) (1). Les naturalisations prononcées par décret devaient seules être comprises dans cet état, et non les acquisitions de la qualité de Français par le bénéfice de la loi. Dans les trois mois suivant l'expiration du délai de quinze jours pendant lequel cette publication devait être faite, un tableau des naturalisations maintenues a été publié de la même façon par le Ministre de la Justice, en indiquant les motifs du maintien de la nationalité française. On admet que cette décision ne fait pas obstacle au retrait établi par la loi de 1917 (2), si l'une des causes prévues par cette loi se réalise. Les autres naturalisations sont rapportées par décret, dans le même délai.

(1) *Journ. Off.* du 7 mai 1915, p. 2.926.

(2) Wahl, *Revue trimestrielle*, 1916. 612 ; *Contra* : rapport au Sénat *Journ. Off.* 1916. 598.

Le gouvernement apprécie souverainement les causes du maintien ou du retrait, ainsi que les faits qui lui servent de base (1).

108. — Les effets de cette revision sont les mêmes que ceux du retrait. Mais en ce cas la rétroactivité se produit de plein droit depuis le commencement de la guerre (art. 2, al. 5).

La revision ne s'applique pas aux Alsaciens et Lorrains d'origine nés avant le 20 mai 1871 ou à leurs descendants.

109. — Cette revision constitue une disposition exceptionnelle, applicable seulement au cas particulier de la dernière guerre avec l'Allemagne. Elle n'a pas été abrogée par la loi de 1917 (art. 15 de cette loi), mais la revision était déjà opérée à ce moment.

110. — Malgré son caractère transitoire, elle apparaît comme une disposition extrêmement sévère, et qui n'est pas justifiée, car la date qu'elle fixe comme point de départ est complètement arbitraire, ainsi que nous venons de le montrer. Si on a jugé que ce système était injuste pour les naturalisations plus anciennes, ne l'est-il pas autant pour les autres? L'intéressé n'a aucune garantie contre la toute-puissance de l'administration. Il peut présenter des explications par écrit (régl. art. 5), mais il n'a ni la faible sécurité que lui donnait sous le régime de la loi de 1915 l'avis du Conseil d'Etat, ni surtout le droit de recours admis par la loi de 1917 (2).

(1) Conseil d'Etat 23 juin 1916 et 7 juillet 1916, *Journal Droit Int.* 1917. 200.

(2) Il ne pourrait exercer un recours que lorsqu'on a révisé sa naturalisation en dehors des conditions prévues par la loi, comme par exemple si elle est antérieure à 1913 ou s'il n'est pas ancien sujet ennemi. (Wahl, *Revue trimestrielle*, 1915. 646).

CHAPITRE X

Conclusion

111. — D'une façon générale, et malgré les nombreux défauts de détail que nous avons signalés, la loi de 1917 part d'une idée juste. Les naturalisés qui sont entrés dans la communauté française sans ressentir aucune affection pour leur nouvelle patrie, et qui dans des circonstances graves pour elle, sont prêts à prendre parti pour ses ennemis, doivent être rejetés hors de la nation. La morale aussi bien que l'intérêt de l'Etat sont d'accord là-dessus.

L'examen des sentiments des postulants à la naturalisation n'étant pas très facile, et les causes d'erreur étant très nombreuses, il est nécessaire de se réserver la possibilité de revenir sur les naturalisations déjà prononcées, lorsque surviennent certains faits qui rendent une revision nécessaire. Cela est surtout indispensable en temps de guerre, lorsque le manque de patriotisme est un crime dont toute la nation peut être victime.

112. — Il ne faut cependant pas se dissimuler que le principe du retrait des naturalisations, même à titre exceptionnel, comporte de nombreux inconvénients, même lorsque la loi prend toutes les mesures pour sauvegarder les intérêts légitimes. L'idéal serait de trouver une procédure de naturalisation qui ne laisse pas la possibilité de se tromper sur les sentiments du postulant, et de rendre inutile, par un examen sévère à l'entrée, toute révocation ultérieure. C'est dans cette voie que les recherches des jurisconsultes vont sans doute s'engager à l'avenir.

Le problème de la nationalité a été posé, en effet, avec une acuité particulière par la guerre. En France surtout, où la faible natalité diminue d'autant le pouvoir d'assimilation de nouveaux éléments étrangers, le problème se complique de deux données contradictoires : les apports étrangers sont indispensables pour combler les vides faits par le déficit des naissances et par les pertes de guerre, mais justement pour cette raison on ne peut

admettre à la naturalisation un grand nombre d'éléments étrangers, difficilement absorbables, et pouvant assez facilement devenir dangereux.

113. — Les lois concernant l'acquisition de la nationalité française devront être modifiées sans retard. Sans aller jusqu'aux exagérations chauvines que les passions de la guerre pouvaient seules expliquer (1), il est hors de doute que les conditions de la naturalisation devront être rendues plus sévères, pour assurer à l'avenir une protection plus efficace des intérêts français. Ce n'est pas l'objet de cet ouvrage d'examiner les divers projets qu'on a déjà présentés, ni de faire un exposé détaillé des réformes possibles (2). Pourtant, des questions envisagées à propos de la loi de 1917 se dégagent certains enseignements, qu'il est utile de résumer ici.

114. — Le but à poursuivre est de s'assurer de la sincérité du postulant, d'avoir, dans la plus large mesure possible, la certitude qu'il ne demande pas la naturalisation avec quelque pensée de fraude ou de trahison.

Il faudra donc exiger tout d'abord la rupture de toute attache juridique avec l'ancien pays (3). Le système des deux nationalités est intolérable. Ce sera la tâche de celui qui demande à devenir Français, de prouver qu'il a rompu tout lien de cette nature avec la patrie qu'il abandonne.

Il faudra ensuite exiger de lui des faits précis et des présomptions concordantes tendant à prouver qu'il a cessé même d'avoir des liens moraux avec son ancien pays. La longueur du séjour en France n'est pas décisive, si d'autres faits ne s'ajoutent à cette circonstance pour en déterminer le sens. A ce titre, les présomptions prévues par la loi de 1917 pour la déchéance obligatoire peuvent

(1) Cf. la proposition Denis qui n'admettait la naturalisation des Allemands et Austro-Hongrois qu'à partir du 2 août 1934 (*Journal Off.* 18 février 1915 p. 197).

(2) Cf. Valéry, *Des réformes à apporter aux lois concernant la naturalisation*, Bull. Soc. législ. comp. 1916-17. 146.

(3) Cf. proposition Lerolle du 3 novembre 1915 (*Journ. Off. doc. parl.* p. 1135).

servir d'exemple pour celles qu'il faudrait admettre, en sens contraire, comme indiquant des sentiments de bon citoyen. Le fait d'avoir fait son service militaire en France, ou d'y avoir fait des études depuis un âge assez jeune, pourrait être une de ces présomptions. Les raisons de l'installation en France du candidat, les relations d'affaires ou de parenté qu'il conserve avec l'ancien pays, les opinions qu'il exprime sur sa patrie d'adoption, toutes ces circonstances et d'autres encore pourraient former un faisceau d'indices assez abondants pour diminuer les chances d'erreur.

115. — Mais nous estimons que ce n'est pas l'administration qui est la plus indiquée pour procéder à cet examen et à cette délicate appréciation. Pourquoi ne chargerait-on pas la justice, qui prononce la déchéance, de prononcer aussi l'admission? Les demandes de naturalisation seraient publiées au préalable, et on admettrait toute personne à présenter ses observations sur l'opportunité de la naturalisation. Le ministère public prendrait des conclusions en séance publique, et le postulant serait présent pour soutenir sa demande et apporter la preuve de la loyauté de ses sentiments dans le sens que nous avons indiqué plus haut. L'admission ou le refus seraient motivés, et la décision serait publiée dans des formes à déterminer.

Ce système comporterait, il nous semble, beaucoup plus de garanties que celui actuellement en vigueur. Un fraudeur habile réussirait peut être à passer à travers les mailles du filet ainsi resserré, mais il est probable qu'un grand nombre d'entre eux trouverait l'obstacle trop puissant pour tenter de le franchir.

TROISIÈME PARTIE

Le Commerce avec l'Ennemi

CHAPITRE I

Historique de la législation prohibitive

116. — Au moment où la guerre éclata, en 1914, les relations économiques entre les peuples européens étaient arrivées à un état de développement inconnu jusqu'alors. La multiplicité des liens n'avait d'équivalent que leur fragilité ; tous, ils se basaient sur des rapports extrêmement délicats de crédit et d'échanges (1). Les hostilités devaient fatalement troubler le mécanisme des rapports internationaux, et paralyser leur fonctionnement entre belligérants. Non seulement toute opération de crédit apparaissait aléatoire par suite du manque de sécurité et de confiance, mais les échanges devenaient matériellement impossibles, par suite de la continuité de la ligne de bataille et de l'extension du blocus maritime. Les puissances de l'Europe centrale se trouvèrent prises dans un cercle d'Etats hostiles, cercle dans lequel seuls quelques petits pays restés neutres pouvaient former une brèche, susceptible de laisser passer une partie du trafic qui se faisait avec l'Allemagne et l'Autriche en temps de paix.

La situation n'était donc aucunement comparable à celle des précédentes guerres. Les échanges directs entre belligérants étaient matériellement empêchés. Il s'agissait donc seulement de savoir si on permettra le commerce indirect, par l'intermédiaire des neutres,

Pour trancher ce problème, une autre considération, caractéristique elle aussi de la dernière guerre, apportait un argument

(1) Voir à ce sujet Norman Angell, *La grande illusion*, et Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, p. 19 et suiv.

décisif. Nous avons montré (1) ce que cette guerre entraînait comme conséquences, dans le domaine économique, par la manière dont elle était conduite. Mettant en œuvre les forces profondes, économiques autant que militaires du pays entier, elle appelait nécessairement, de la part de l'adversaire, des mesures destinées à atteindre toutes les ressources qu'on lui opposait. Les grandes nations européennes étaient devenues, au cours du XIX^e siècle, de vastes organisations d'expansion économique, de production intense et d'exportation à jet continu. Interdire tout commerce avec l'ennemi, c'était donc le frapper dans ses œuvres vives, l'affaiblir et l'obliger à capituler (2).

Cette idée a dominé la politique économique pendant la guerre, aussi bien du côté des Alliés (blocus de l'Allemagne) que de la part des Empires Centraux (guerre sous-marine). Elle est destinée à survivre pendant la paix (sanctions économiques prévues par le traité de Versailles) et à reprendre toute son ampleur en cas de nouveau conflit.

117. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi n'est d'ailleurs pas une idée nouvelle, ayant vu le jour depuis 1914. Le vieux droit international l'a toujours admise comme une conséquence naturelle de la guerre, opérant de plein droit dès le commencement des hostilités (3). On cite comme une des premières consécutions de ce principe, une proclamation d'Henri III d'Angleterre, en 1223.

Ce ne fut que vers la fin du XVII^e siècle que cette coutume commença à tomber en désuétude, sous le double coup des attaques des jurisconsultes et des nombreuses exceptions admises sur l'intervention des commerçants (1). Les théories des auteurs

(1) Ci-dessus n° 23 et 24.

(2) Cf. Pillet, *La guerre actuelle et le Droit des Gens*, p. 41 ; Cassin, *Interdiction du commerce et des relations économiques avec les ennemis*, Rev. Dr. Int. privé 1918. 10, discours du président de la commission du commerce à la Chambre, *Journ. Off.* 12 mars 1915, p. 338.

(3) Cf. Bynkershoeck, *Questiones*, l. 1, ch. 3 : « Quamvis nulla specialis sit commerciorum prohibitio, ipso tamen jure belli commercia esse vetita ipsae declarationes bellorum satis declarant ».

(4) Twiss, *op. cit.* II. 180.

modernes (1) affirmant que la guerre n'a lieu qu'entre les Etats et non entre les individus, acheva sa ruine (2). On n'admit plus l'interdiction du commerce que comme une mesure tout à fait exceptionnelle, et devant être prononcée spécialement pour chaque guerre.

118. — Toute autre était la jurisprudence anglo-américaine. Nous avons déjà vu quelle était la théorie réaliste des jurisconsultes de ce pays, quant au traitement de l'ennemi en général (3). Ils en tirèrent toutes les conséquences en ce qui concerne le commerce en temps de guerre, et maintinrent leurs idées malgré l'évolution qui s'était produite sur le continent, et même, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir, malgré les essais d'une réglementation internationale différente.

La guerre, selon eux, emporte interdiction du commerce pour tout habitant du royaume, avec toute personne domiciliée en pays ennemi (4). Pour déroger à cette règle, il faut une licence spéciale, que le gouvernement accorde suivant l'opportunité du moment. Et cette règle était applicable aux alliés de l'Angleterre aussi bien qu'à ses sujets (5).

La conséquence de cette interdiction était la nullité des contrats conclus pendant la guerre (6). Les contrats antérieurs se trouvaient suspendus pendant la durée des hostilités, et ne pouvaient par conséquent recevoir aucune exécution (7), mais ils n'étaient pas nuls, et recommençaient à produire effet après la conclusion de la paix, sauf en ce qui concerne les sociétés, qui étaient dissoutes par la guerre. Ce sont des idées qui devaient

(1) Cf. ci-dessus n° 15 et suiv.

(2) Bluntschli, *op. cit.* p. 379 : « La règle la plus naturelle et la plus juste est le maintien, malgré la guerre, des relations pacifiques entre les habitants des deux pays. » Cf. Martens, *op. cit.* III. 200 ; Massé, *op. cit.* p. 116.

(3) Ci-dessus n° 20.

(4) Wheaton, *op. cit.* I. 295 ; Phillimore, *Commentaries* III. 116 ; Hall, *op. cit.* p. 405 ; Westlake, II, 49. Cf. Calvo, IV. 61 et 83 ; Pillet, *La guerre act.* p. 76.

(5) Phillimore, III. 126.

(6) Wheaton, I. 306 ; Field, p. 582 ; Calvo, IV. 65.

(7) Phillimore, III. 861.

triompher pendant le dernier conflit (1), quoiqu'elles avaient contre elles les prescriptions de la convention de La Haye de 1907 (art. 23, § h) (2), ainsi que l'acte final de la conférence, en date du 18 octobre 1907, qui émettait le vœu qu'en cas de guerre les relations commerciales entre les populations des états belligérants fussent assurées.

119. — Quoi qu'il en soit de cette divergence de vues, personne ne met en doute que l'Etat belligérant a le droit, s'il le juge utile, d'interdire le commerce avec l'ennemi, et de prendre toutes les mesures et les sanctions nécessaires pour assurer le respect de cette prohibition. Nous avons montré qu'en cette matière aucun principe ne vient limiter sa souveraineté (3). Ce fut ainsi que procédèrent, sous la poussée des besoins que la guerre avait mis en lumière, tous les belligérants de 1914.

L'Angleterre, par un *act* du 9 septembre 1914, établissait, conformément à la jurisprudence antérieure, la prohibition du commerce avec toute personne domiciliée en pays ennemi. En Allemagne, une ordonnance du Bundesrath en date du 4 septembre 1914 prévoyait la possibilité de mettre sous surveillance les entreprises françaises sur territoire allemand (4), et d'autres décisions interdisaient le commerce avec l'Angleterre (30 septembre 1914) et avec la France (20 octobre). Des mesures sem-

(1) En France, un seul auteur soutient que la guerre empêche de plein droit le commerce avec l'ennemi (Cassin, *loc. cit.* p. 8) et cite à l'appui une instruction du ministre de la Marine du 25 juillet 1870. Mais la majorité des auteurs sont contre cette théorie (Signorel, *Le statut des sujets ennemis*, p. 77 ; Rivier *Précis du Droit des Gens*, II. 23 ; Wahl, *Droit civil et commercial de la guerre*, I. 620) et la jurisprudence la condamne (C. Alger 22 juillet 1915, *Gaz. tr.* 10 sept. 1915 ; Tr. Marseille 22 janv. 1915, *ib.* 28 mai 1915). Il faut cependant ajouter que l'art. 1 du décret du 27 septembre 1914 (« tout commerce... se trouve et demeure interdit ») et la circ. min. du 3 nov. 1914 (*Journ. Off.* 4 nov.) font allusion à la première théorie.

(2) « Il est défendu de... déclarer éteintes, suspendues ou non recevables devant un tribunal les actions et les droits des nationaux du parti adverse ». Nous verrons ci-dessous (n° 156) à quelle controverse a donné naissance cet article.

(3) Voir ci-dessus n° 24.

(4) Dreyfus, dans *Journ. dr. int.* 1920. 100,

blables étaient prises en Autriche le 16 octobre. Les autres gouvernements adoptèrent des prohibitions analogues, mais avec des divergences quant à leur étendue et à leur objet.

Lorsque les Alliés se décidèrent à unifier leur politique économique vis-à-vis de l'ennemi, la Conférence de Paris (14-17 juin 1916) prit une série de résolutions qui développaient l'interdiction du commerce et établissaient partout un système analogue à celui qui fonctionnait déjà en France. L'interdiction de commercer avec toute personne résidant en pays ennemi devait être édictée à l'égard de tous les nationaux alliés, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Pour éviter les fraudes qu'on aurait pu commettre en se servant de l'intermédiaire des maisons neutres, des listes devaient être établies, sous le nom de « listes noires », pour désigner les maisons de commerce étrangères soumises au contrôle ennemi. Enfin, les biens ennemis se trouvant en pays alliés devaient être mis sous séquestre. C'était l'établissement d'un nouveau droit international, contraire à la lettre comme à l'esprit de la Convention de La Haye, et qui marque un tournant de l'évolution des idées en cette matière. On peut le considérer désormais comme valable pour toutes les guerres futures.

120. — En France, les premières mesures furent prises par le décret du 27 septembre 1914 en ce qui concerne l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, décret qui fut étendu le 7 novembre 1915 aux Bulgares (1). Ce décret ne se borne pas à édicter une prohi-

(1) On a contesté la légalité de ces mesures, en partant de l'idée que le gouvernement ne pouvait pas prononcer des interdictions sanctionnées par la nullité des contrats, aucune loi ne lui ayant donné ce pouvoir (Wahl, *Dr. de la Guerre*. I. 656). Mais la loi du 4 avril 1915 régularisa indirectement ces mesures, en prévoyant des sanctions pénales pour ceux qui méconnaîtraient la prohibition. Pour éviter toute difficulté, le gouvernement présenta un projet de loi ratifiant, avec quelques modifications, le décret du 27 septembre. Ce projet fut voté par la Chambre le 12 mars 1915 (*Journ. Off.* 12 mars p. 334) et par le Sénat, le 29 juillet (*Journ. Off.* du 30 juillet, p. 392), avec des changements qui nécessitèrent un retour à la Chambre. Le vote définitif de cette dernière n'est pas intervenu (voir pour plus de détails : Schweitzer, *L'interdiction du commerce avec l'ennemi*, p. 73). Actuellement ce projet n'a plus de chances d'être converti en loi. On a même affirmé qu'il « est devenu caduc, n'ayant pas été voté avant l'armistice » (rapport Poulle au Sénat, *Journ. Off.* 9 sept. 1919, p. 2). Nous ne signalerons donc qu'incidemment quelques dispositions de ce projet. Pour le surplus, voir Wahl, *Revue trim. de Dr. Civil*, 1915. 269 et 672, *ib.* 1917. 526.

bition de commerce avec toute personne domiciliée en pays ennemi, ainsi que l'avait fait l'Angleterre. Il étend cette prohibition à tous les Français, même se trouvant à l'étranger, et à tous les ennemis, même restés en France. L'ennemi devient ainsi complètement incapable de faire tout acte juridique ayant un caractère patrimonial.

Cette double extension se montra non seulement inutile, mais même nuisible à l'intérêt national. La pratique le fit voir bientôt, et on dut se résigner à la tourner dans la plupart des cas où ses inconvénients étaient trop prononcés.

En effet, on avait probablement perdu de vue lors de la rédaction du décret, que la grande majorité des ennemis avaient été expulsés de France ou se trouvaient internés (1).

Ils étaient donc dans l'impossibilité matérielle de continuer leur commerce en territoire français, et une prohibition à cet égard était inutile. Les exploitations qu'ils avaient en France ne pouvaient se trouver que sous l'administration de mandataires français, ou abandonnées sans surveillance. L'interdiction du commerce signifiait donc en ce cas la paralysation de ces exploitations, la mise hors du mouvement économique d'une quantité considérable de richesses, et, si elle était appliquée à la lettre, la constitution d'une sorte de main-morte d'un nouveau genre, juste au moment où la nation avait besoin de toutes ses ressources. Cette mesure ne pouvait donc profiter qu'aux concurrents français des maisons en question. Mais on peut se demander si, à une époque où la guerre provoquait la pénurie de marchandises et une aggravation inouïe des difficultés de l'existence, ceux qu'on commençait déjà à désigner comme « spéculateurs » avaient besoin d'un pareil secours pour assurer la prospérité de leurs affaires, au dépens des intérêts généraux.

Ce fut le principal motif pour lequel la jurisprudence décida de permettre aux séquestres des maisons allemandes de continuer la gestion des entreprises, chaque fois que cela pouvait présenter une utilité pour l'économie nationale.

121. — De plus, cette prohibition du commerce avec l'ennemi à l'intérieur du pays était en contradiction avec la permission qu'on

(1) Ci-dessus n° 31.

accordait à certains sujets des Empires Centraux de continuer à séjourner en France (1). Pour ceux-ci, l'interdiction du commerce équivalait à une condamnation à la famine, et avait l'air d'une cruelle ironie. Aussi, dut-on leur permettre la conclusion de certains actes juridiques, ce qui réduisit d'autant l'étendue de la prohibition.

On peut donc dire que le système anglais, qui n'interdisait que le commerce avec l'ennemi hors des frontières, assurait le fonctionnement de l'arme économique sans présenter les inconvénients que nous venons de signaler pour les prescriptions françaises. Dans l'élaboration de ces derniers, le désir du gouvernement de donner satisfaction à certains ressentiments populaires joua sans doute un grand rôle, mais on ne peut trouver là une explication satisfaisante, au point de vue juridique.

(1) Ci-dessus n° 32.

CHAPITRE II

Personnes auxquelles s'applique l'interdiction

122. — Le but de l'interdiction du commerce étant d'empêcher l'ennemi de recevoir des ressources du territoire français, et de rendre plus difficile son ravitaillement en marchandises de toute nature, on devrait appliquer la prohibition seulement à ceux qui sont susceptibles, volontairement ou non, directement ou non, d'aider l'ennemi au moyen de transactions économiques.

Mais, ainsi qu'on vient de le voir, le décret du 27 septembre a élargi le domaine strict et logique de la prohibition. Celle-ci s'applique donc :

123. — 1^o A tous les sujets Allemands et Austro-Hongrois (art. 1^{er}), ainsi qu'aux sujets bulgares (D. 7 nov. 1915), quel que soit leur domicile, en pays ennemi, allié, neutre, ou en territoire français ou de protectorat français (art. 1^{er} al. 2).

Pour les Austro-Allemands, la prohibition fut appliquée rigoureusement pendant la guerre. Mais pour les Bulgares, contre lesquels la France avait moins de griefs et dont la solidarité avec la politique d'agression de 1914 était moins visible, on se montra moins sévère, et on apporta en pratique certains tempéraments (1) au régime de l'interdiction, tout en le maintenant en principe.

Nous avons montré qu'ainsi formulée, l'interdiction dépassait son but. Le commerce avec des ennemis se trouvant dans des pays qui n'avaient pas de communication avec les Empires Centraux, ne pouvait en aucune façon procurer des ressources à ces derniers, ni influencer en quoi que ce soit sur l'issue du conflit. Elle pouvait tout au plus servir à consommer la ruine du commerce allemand, et éviter ainsi la concurrence commerciale après la guerre.

Mais cet avantage assez problématique était payé très cher,

(1) Tr. Seine 27 juin 1916, Rev. Dr. Int. 1915-16, 501.

ainsi que la pratique le montra aussitôt. Les Anglais n'ayant pas interdit le commerce avec les sujets ennemis domiciliés en pays neutre ou allié, les commerçants français se trouvaient en un état d'infériorité marquée vis-à-vis de ceux d'outre-Manche, qui s'empressèrent de leur prendre de nombreux clients. Aussi, à la demande des Chambres de Commerce, le Sénat fut obligé d'ajouter un alinéa à l'article 1^{er} du projet de ratification du décret du 27 septembre, et de permettre la continuation des relations commerciales avec les maisons ennemies situées hors d'Europe, « dans l'intérêt du commerce français d'exportation » (art. 1^{er}, al. 5). Cette disposition devint inutile lorsque l'Angleterre se rallia au système français, lors de la Conférence économique de Paris (1).

124. — Le texte du décret est absolu et n'admet aucune exception. On a été pourtant obligé de se demander si la prohibition s'appliquait aux sujets ennemis originaires des provinces « irrédentes » (Alsace-Lorraine, Pologne, Bohême, Transylvanie, etc.) et aux ennemis bénéficiant d'un permis de séjour. La situation des premiers, ennemis seulement pour la forme, et dont un grand nombre combattaient dans les rangs alliés, aurait mérité une exception, que le projet de ratification (art. 8) proposait de leur accorder. Quant aux derniers, le fait qu'on leur permettait de séjourner en France devait impliquer, ainsi que nous l'avons dit, la possibilité de faire certains actes juridiques. Mais la rédaction du décret ne permettait aucune interprétation dans ce sens, et on dut constater que la prohibition était générale (2).

Mais la pratique fut plus forte que la volonté du gouvernement. Devant l'alternative de rendre la vie impossible à toute cette catégorie de personnes, ou d'admettre une exception qui n'était pas inscrite dans le décret, la jurisprudence décida de permettre la conclusion de certains actes juridiques, afin que le bénéficiaire du permis de séjour puisse travailler et subvenir à ses besoins.

On lui permit donc de conclure les conventions nécessaires

(1) Ci-dessus n° 119.

(2) Cf. Wahl, *Dr. de la Guerre*, I. 666 ; Cassin, *loc. cit.* 1919. 43 ; déclaration du Min. de la Justice, *Journ. Off.* 23 juin et 10 déc. 1916, 2 juin 1918.

aux achats courants, au louage d'ouvrage, à la location d'une habitation, et même de recevoir certaines sommes des dépôts qu'il avait dans les banques (1). Le Ministre de la Justice déclara que la Chancellerie estimait inopportune toute poursuite contre ceux ayant contracté avec un sujet ennemi bénéficiaire de permis de séjour (2). Et les tribunaux admirent sans objection le droit pour ces sujets ennemis d'ester en justice (3).

125. — L'application de l'article premier du décret donna lieu à deux autres controverses : on se demanda si les séquestres des maisons ennemies et les naturalisés dont la nationalité française avait été retirée par l'application de la loi du 7 avril 1915 étaient compris dans la prohibition. Cette dernière question a été déjà examinée (4) ; la première sera discutée plus loin (5).

126. — L'interdiction ne s'applique pas aux sujets ottomans, contre lesquels aucune mesure de ce genre n'a été prise (6). On a estimé que les intérêts français en Turquie auraient souffert par suite de l'interdiction du commerce (7). Mais le projet de ratification ne faisait aucune distinction, et appliquait la prohibition à tous les sujets ennemis.

127. — Dans ces limites et avec ces exceptions, l'interdiction

(1) Tr. St-Nazaire 7 sept. 1916, Gaz. tr. 30 octobre 1916 ; Tr. Rouen 27 octobre 1916, Gaz. tr. 22 janvier 1917 ; Tr. Roche-sur-Yon 13 juin 1916, Gaz. tr. *ib.* ; C. Poitiers 6 novembre 1916, Rev. Dr. Int. Pr. 1917. 60 ; Tr. Seine 27 juin 1916, Journ. Dr. Int. 1916. 1634 ; Tr. Lourdes 19 juillet 1917, Rev. Dr. Int. Pr. 1917. 540. Cf. Cassin, *loc. cit.* 1919. 41 ; Signorel, *op. cit.*, 139 ; Demogue, Rev. trim. dr. civ. 1917. 139.

(2) *Journ. Off.* 2 juin 1918, p. 4.781.

(3) Tr. Seine 16 mars 1917, Journ. dr. int. 1918. 287.

(4) Ci-dessus n° 93. Le projet de ratification prévoyait l'application de la prohibition (art. 4).

(5) *Infra* n° 233.

(6) Wahl, Rev. trim. dr. civ. 1915, 271 ; Cassin, 1918. 401 ; note Havas dans *Le Temps* du 14 nov. 1914 ; Tr. Seine, 15 juin 1915, Reulos, *Manuel des séquestres*, 379.

(7) Cf. rapport Failliot, *Journ. Off.* 5 mars 1915, doc. parl. p. 143.

s'applique à tous les ennemis, aux personnes physiques comme aux personnes morales. Elle s'applique aussi à ceux qui servent de prête-nom ou de personne interposée aux sujets ennemis.

Il était naturel de penser que la première idée de ceux qui auraient voulu tourner la prohibition sera de s'adresser à des commerçants neutres complaisants, qui ne se seraient fait aucun scrupule de faciliter les transactions interdites. Aussi le décret du 27 septembre prévoit que la prohibition est applicable « même dans le cas où l'acte ou contrat aurait été passé par personne interposée (art. 4) ». Cette disposition était d'ailleurs inutile, car la jurisprudence aurait annulé ces actes comme faits en fraude à la loi (1).

L'application pratique de ces dispositions s'est heurtée à de grandes difficultés. La seule manière d'empêcher complètement la fraude aurait été d'interdire tout commerce avec les pays neutres voisins de l'Allemagne. Mais cela était impossible, car les inconvénients politiques et économiques d'une telle mesure auraient été beaucoup plus grands que ses avantages. On a donc dû se résoudre à différents expédients, tels que l'établissement de syndicats de répartition, qui importaient la marchandise en s'obligeant à ne la livrer qu'à des détaillants neutres (2) ou l'institution d'agents commerciaux chargés du contrôle des marchandises importées en pays neutre.

La mesure la plus efficace paraît avoir été l'établissement de « listes noires », pour indiquer, d'après les informations du gouvernement, quelles étaient les maisons neutres jouant le rôle d'agents du commerce ennemi.

128. — En principe, la personne interposée dans un acte juridique est celle qui ne constitue que l'auteur ou le bénéficiaire apparent de l'acte, dont il transmet l'émolument à une autre, qui aurait été incapable de le conclure directement.

(1) La loi du 4 avril 1915, art. 1, prévoit la même hypothèse, et établit les mêmes sanctions que pour le commerce fait directement avec l'ennemi.

(2) Les tribunaux ont reconnu une certaine valeur juridique à la garantie donnée par ces trusts d'importation. Le commerçant français ayant vendu sa marchandise sur la foi de cette garantie, ne tombe pas sous le coup de la loi du 4 avril 1915. (Tr. corr. Havre 30 juin 1915, Journ. dr. int. 1915. 615).

La plus grande difficulté en cette matière consiste donc à distinguer les contractants n'étant que des personnes interposées, de ceux qui concluent l'acte pour leur propre compte, et traitent l'opération à leur propre risque. Car rien n'interdit à ces derniers de revendre la marchandise ainsi achetée à un sujet ennemi, sans que le commerçant français, premier vendeur, ait eu connaissance de cette intention lors de la conclusion du marché. Il y a là une appréciation de fait extrêmement délicate. Le seul critérium consiste à voir si l'opération qui fait partir la marchandise du commerçant français pour aboutir au destinataire allemand est *une*, ou s'il s'agit de deux opérations distinctes et sans aucun lien intentionnel (1). Dans ce dernier cas on ne peut considérer l'intermédiaire neutre comme personne interposée, et le commerçant français ayant contracté avec lui ne peut être puni.

129. — Pour guider les intéressés, et aussi dans l'espoir de fournir à la justice certaines indications en vue de la répression, le gouvernement institua un comité, fonctionnant auprès du Ministère des Affaires Etrangères, qui devait rédiger et publier des listes contenant les noms des maisons étrangères qui servaient habituellement comme personnes interposées, et avec lesquelles il était par conséquent défendu de contracter. C'était l'adoption du système pratiqué en Angleterre depuis la loi du 27 décembre 1915, sous le nom de « listes noires » (2), et que la Conférence de Paris de 1916 avait généralisé. La première liste parut en France le 6 août 1916 (3). D'autres suivirent à différents intervalles, de sorte qu'à la fin de 1918 elles étaient au nombre de 12 (4).

(1) Cass. crim. 22 novembre 1918, Journ. dr. int. 1919. 253 ; C. Chambéry 21 février 1916, Sirey 16.2.94 ; contra C. Chambéry 27 juillet 1916, Gaz. tr. 24 août 1916. Cf. Cassin, 1919. 53. Tr. corr. Havre 5 janvier 1916, Journ. dr. int. 1916. 573.

(2) Cf. Montmorency, *The black lists*, dans le recueil de la *Grotius Society*, 1918. 29.

(3) *Journ. Off.* p. 7052.

(4) Leur effet a été suspendu à partir du 28 avril 1919 (*Journ. Off.* de cette date ; *Journ. dr. int.* 1919. 614). Leur suspension n'implique pas, bien entendu, celle de la prohibition du commerce avec l'ennemi.

130. — On s'est demandé quelle était l'autorité de ces listes, tant au point de vue de l'interdiction du commerce, qu'à celui des sanctions pénales. Le comité qui rédigeait ces listes n'avait aucune autorité pour édicter des prohibitions de commerce, ni d'établir des preuves pour les juges dans des contestations éventuelles. C'est donc d'une simple indication administrative qu'il s'agit, indication qui n'a même pas la prétention d'être complète car on admet que la non-inscription sur la liste ne constitue pas un indice que la maison n'est pas sous le contrôle ennemi (1).

131. — Mais pour les maisons inscrites, le fait qu'elles figurent sur la liste constitue-t-il une présomption d'interposition, qui mette la preuve contraire à la charge du défendeur? On ne voit pas sur quel texte on pourrait se fonder pour l'admettre. Le Ministre de la Justice se rallia à cette doctrine, en déclarant que l'inscription sur les listes noires constitue seulement un important élément d'appréciation pour les juges, qui doivent néanmoins examiner les circonstances particulières à chaque espèce (2).

La solution contraire conduirait d'ailleurs à un résultat absurde. Si l'inscription sur les listes noires constitue une prohibition de contracter, il résulterait que les contrats déjà conclus depuis la guerre avec la maison qui n'était pas encore inscrite deviendraient nuls (3), même s'ils avaient été exécutés. Ce serait donc une annulation, par voie administrative, de contrats conclus entre Français et neutres, ou entre étrangers (4).

132. — Si l'inscription sur les listes noires n'a aucune autorité comme présomption d'interposition, on doit admettre, pour les mêmes raisons, que la radiation d'une maison neutre, ou son omission sur la liste suivante, n'autorise pas à présumer que cette

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 781 ; Journ. dr. int. 1916. 1511.

(2) Circ. du 20 septembre 1917, Journ. dr. int. 1918. 1424.

(3) Tr. Montpellier 29 mars 1917, Journ. dr. int. 1917. 1733. Cf. Cassin 1919. 65.

(4) Le projet de ratification (art. 6), en régularisant les listes noires et en leur donnant force de présomption, n'a pas reculé devant cette conséquence.

maison n'est pas sous contrôle ennemi ou en relations étroites avec lui (1).

En somme, les listes noires n'ont qu'une autorité morale, mais à ce point de vue elles se sont montrées assez utiles.

133. — L'application de la prohibition en ce qui concerne les personnes morales ennemies présente une grande difficulté. Suivant la jurisprudence, la nationalité d'une société se détermine d'après le lieu où se trouve le siège social (2). Une société serait donc ennemie si elle a le siège en pays ennemi. C'est une solution que la jurisprudence a dû adopter en temps de paix pour résoudre certaines difficultés pratiques qui auraient été insolubles autrement, la théorie classique de la personnalité morale, indépendante de ses membres, ne permettant pas de tenir compte de la nationalité de ces derniers pour déterminer celle de la société.

Mais dans le cas de l'interdiction du commerce avec l'ennemi, cela conduisait à des résultats inadmissibles. En effet, il aurait fallu décider qu'une société formée de capitaux français, mais ayant son siège en pays ennemi, était ennemie, tandis qu'au contraire, une société contrôlée par les Allemands, mais ayant le siège en France ou en territoire neutre, ne l'était pas (3). On aurait ouvert ainsi une large porte à toutes les fraudes, et l'interdiction du commerce aurait été facilement évitée par la constitution en pays neutre de sociétés à capital ennemi. De plus, on aurait mis en dehors de la prohibition et des mesures contre les biens ennemis les nombreuses filiales constituées en France par les sociétés allemandes, et contrôlées par elles, c'est-à-dire une des catégories d'entreprises ennemies que le décret du 27 septembre voulait soumettre à ses prescriptions.

(1) Le contraire doit être admis si on reconnaît l'autorité des listes. Cf. Cassin .1919 64.

(2) Cass. 29 mars 1898, S. 01.1.70; 17 juillet 1899, S. 900. 1.339; C. Paris, 18 mai 1909, S. 09.2.201; C. Rouen 19 janvier 1916 Journ. dr. int. 1916. 990; Tr. Seine 27 mars 1916, Gaz. tr. 3 décembre 1916. Cf. Pic Contribution à l'étude de la nationalité des sociétés, Journ. dr. int. 1917. 844; Pillet, *Des personnes morales en Dr. Int. pr.*, 133. On ne faisait exception à cette règle que lorsque le siège était établi fictivement, dans un but frauduleux (Cass. 22 décembre 1896, S. 97. 1.84).

(3) Wahl, Revue trim. de dr. civ. 1914. 719 et 1915. 272. Tr. corr. Seine 31 mai 1918, Journ. dr. int. 1919. 735.

134. — Pourtant, la théorie de la personnalité morale, telle qu'elle est généralement comprise, ne permettait pas à la jurisprudence de décider autrement. Tenir compte de la nationalité des associés ou de l'origine des capitaux, aurait signifié qu'on méconnaissait le caractère autonome, indépendant, de la personne morale.

Dans un précédent ouvrage (1) nous avons exposé une théorie de la soi-disant personnalité morale, qui évite la plupart des inconvénients de l'explication classique. Ce qu'on appelle personne morale n'est en réalité qu'un patrimoine affecté à un but déterminé et soumis à une administration unique. On y distingue trois éléments qui concourent à sa composition et à son fonctionnement : a) le patrimoine, qui, dans le cas d'une société commerciale est représenté en grande partie par le capital social ; b) les administrateurs de ce patrimoine, et c) les bénéficiaires de la gestion du patrimoine, qui, dans notre hypothèse sont les associés, possesseurs du capital.

Ces trois éléments ont généralement la même nationalité, pour les sociétés de personnes, où les associés sont d'habitude en même temps les gérants de la société, aussi bien que pour les sociétés de capitaux, où les actionnaires choisissent des administrateurs de leur propre nationalité. Le siège, élément accessoire et qui est établi selon les contingences ou les opportunités du moment, ne présente ici aucune importance.

Mais il se peut que la nationalité des administrateurs soit différente de celle des actionnaires ; en ce cas, c'est cette dernière qui l'emporte, puisque les administrateurs dépendant d'eux, et gèrent la société à leur profit. Lorsque les actionnaires eux-mêmes sont de nationalité différente, c'est la nationalité de la majorité qui est déterminante, car c'est elle qui imprime ses directives à la société et lui donne sa note caractéristique. Enfin, en poussant le raisonnement jusqu'au bout, on doit conclure que lorsqu'il n'y a pas dans une société une majorité d'une nationalité déterminée,

(1) *La dévolution des biens d'une personne morale disparue*. Nous ne pouvons que résumer ici le résultat de notre analyse, et en faire l'application au problème qui nous occupe.

on a affaire à une société internationale, sans nationalité définie, une société *heimatlos* (1).

Ces idées concernant la nationalité des sociétés correspondent parfaitement aux besoins de l'interdiction du commerce, tels que la pratique les a montré. Elles cadrent aussi avec les solutions que la jurisprudence, abandonnant sa théorie antérieure, s'est vue obligée d'adopter pendant la guerre.

135. — Avec un ensemble de plus en plus imposant et malgré certaines hésitations, les tribunaux français ont admis que la nationalité des sociétés ne devait pas être déterminée — au moins en ce qui concerne les mesures contre les ennemis — d'après le siège social, mais d'après la nationalité des associés ou l'origine des capitaux (2). C'est la solution que voulait consacrer aussi le projet de ratification du décret du 27 septembre (art. 4), et celle qui a prévalu en Italie et en Angleterre (3).

136. — Mais une partie de la jurisprudence hésita devant une solution qu'elle pouvait considérer comme une contravention aux règles de la personnalité morale, et, sans prendre parti sur la nationalité de la société ayant son siège en France ou en pays non ennemi, mais se trouvant sous contrôle ennemi, elle décida que cette société était en principe et dans tous les cas, personne interposée entre son co-contractant et la maison ennemie. Elle arrivait

(1) On se heurte évidemment ici à la difficulté de déterminer la nationalité de la majorité des actionnaires, dans le cas des actions au porteur. C'est un problème très important pour la législation d'après-guerre, mais dont l'examen sort du cadre de cette étude (cf. la discussion qui a eu lieu à la Société de législation comparée, à la suite du rapport Lyon-Caen, Bulletin de cette soc. 1915-16.405 et 1916-17.57).

(2) C. Paris 7 juillet 1916, Journ. dr. int. 1917. 226 ; id 27 février 1917 ib. 1457 ; C. Aix 29 juillet 1915, ib. 1918. 277 ; Tr. Seine 26 février 1918 ; ib. 1918. 721 et 8 mai 1917, ib. 1919. 356 ; C. Paris 17 décembre 1919, Gaz. Pal. 1920. 34 (dans le cas où le siège est fictif) ; Montpellier 24 janvier 1916, S. 916.2.17 ; Tr. Seine 3 mars 1916, Journ. dr. int. 1916. 980 ; Cass. 20 juillet 1915. Gaz. Tr. 11 octobre 1915. *Contra* : C. Rouen 3 novembre 1915 S. 16.2.57 et note Wahl ; C. Rouen 19 janvier 1916 Journ. dr. int. 1916. 990 ; Tr. Seine 16 octobre 1915, ib. 1917. 225.

(3) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 690.

ainsi à lui appliquer, par un artifice, le décret du 27 septembre (1).

Mais comment pouvait-on voir dans ce cas une interposition de personnes? La personne interposée ne figure dans l'acte que pour l'apparence, et elle transmet l'émolument à une autre. Ici, c'était bien la société contractante elle-même qui faisait l'opération pour son propre compte. Ses actionnaires, de nationalité ennemie par hypothèse, ne touchent qu'un dividende résultant de l'ensemble de la gestion. Dire que ceux-ci sont les bénéficiaires réels de l'acte, c'est nier la personnalité morale, et tomber dans l'erreur qu'on prétendait éviter.

137. — Il n'y a aucune difficulté de cette nature pour les succursales des sociétés ennemies, qu'elles soient établies en France ou en pays neutre ou allié. Elles doivent être considérées comme ennemies, et toutes relations commerciales avec elles sont prohibées (2).

138. — 2^o La deuxième catégorie de personnes auxquelles s'applique la prohibition est formée par tous ceux qui résident en pays ennemi, au moment où l'acte est conclu, de quelque nationalité qu'ils fussent (art. 1^{er}). Il est évident que tout commerce avec ces personnes aurait pour résultat un transport d'argent ou de marchandises profitable à l'ennemi.

Le décret parle de *résidence* en pays ennemi. Il faut prendre cette expression dans son sens juridique habituel, qui la distingue du domicile (3). Est donc prohibé tout commerce avec une personne habitant en pays ennemi, même si elle n'y a pas son domicile. Par contre, l'interdiction ne s'applique pas aux personnes qui se trouvent en pays ennemi seulement d'une façon accidentelle,

(1) C. Aix 19 mai 1915, Journ. dr. int., 1917. 1452; Tr. Seine 11 juil. 1916, ib. 232; Ord. prés. Havre 2 oct. 1915, ib. 1915. 419; Pic, ib. 1917. 848; Barrault. *Des entreprises austro-allemandes constituées sous forme de sociétés françaises*, Rev. dr. int. pr. 1916. 181; Circ. Min. Justice 8 octobre 1914, Journ. dr. int. 1915-44.

(2) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 694, et Journal des Sociétés, 1916; 160; Pic. loc. cit. 849.

(3) Planiol, *Traité de droit civil*, I. 202.

par exemple en voyage. En ce cas, l'exécution du contrat ne devant pas avoir lieu généralement en ce pays, l'interdiction ne présenterait aucun intérêt. Il en serait autrement si l'exécution elle-même devait avoir lieu en territoire ennemi.

Il faut décider, pour les mêmes raisons, que l'interdiction n'existe pas pour les personnes ayant leur domicile légal en pays ennemi, mais n'y habitant pas (art. 108, Code civ.). L'interdiction serait inutile, et ne correspondrait pas au texte du décret.

Les Français obligés de séjourner en pays ennemi (prisonniers de guerre et internés) devraient être compris dans l'interdiction, si on s'en tenait strictement au texte de la loi. Mais on a fait une exception en leur faveur pour des raisons faciles à comprendre (1). Il y avait d'ailleurs une entente en vertu de laquelle l'ennemi ne pouvait profiter des objets envoyés à ces personnes.

139. — Les habitants des régions occupées par l'ennemi sont-ils compris dans la prohibition? Certains auteurs ont soutenu la négative. L'invasion, disent-ils, ne change pas le caractère du pays (2).

Mais il suffit de remarquer que la continuation du commerce avec les habitants de ces territoires est susceptible de procurer des ressources à l'ennemi, pour constater que l'on se trouve dans le cas général prévu par le décret.

Le même raisonnement conduit à décider que, par contre, l'interdiction ne s'applique pas aux habitants des régions ennemies occupées par les troupes françaises (3). L'ennemi ne profite pas du commerce avec ces personnes. Le contraire rendrait d'ailleurs impossible la vie des troupes d'occupation.

140. — La défense de contracter avec des personnes résidant en pays ennemi est absolue. On ne tient pas compte du fait que l'exécution pourrait avoir lieu en pays neutre, et n'aurait pas pour résultat l'augmentation des ressources de l'ennemi. Cela

(1) Cassin, *loc. cit.* 1918. 398.

(2) Cassin, *loc. cit.* 1918. 395.

(1) Déclar. du min. de la Justice, *Journ. Off.* 16 octobre 1915, p. 1.637 ; Cassin, *loc. cit.* 394.

est vrai même si la personne, habitant en territoire ennemi au moment du contrat, a changé de pays avant l'exécution. Pourtant ici la raison de l'interdiction n'existe pas.

141. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi a une application territoriale et une application nationale.

Le décret du 27 septembre défend d'abord tout acte de commerce avec l'ennemi à toute personne se trouvant en territoire français ou de protectorat français (art. 2). Le décret parle d'acte « passé » en territoire français ou de protectorat, d'où on pourrait déduire qu'un contrat conclu par correspondance, par un étranger résidant en France, avec un sujet ennemi, n'est pas défendu, si on admet qu'il se forme hors des frontières. Mais le but dans lequel cette prohibition a été édictée ne laisse aucun doute sur l'interprétation de ce texte : les relations d'affaires sont totalement prohibées pour tous les habitants de la France, sans qu'il y ait lieu d'entrer dans l'analyse de la formation des conventions (1).

On n'a pas à distinguer non plus si la personne qui séjourne en France y est établie définitivement, ou se trouve seulement accidentellement, en voyage, La prohibition étant édictée pour des raisons touchant à la défense du pays, elle est obligatoire pour tous, sans aucune distinction.

Tous les étrangers y sont soumis, qu'ils soient neutres ou alliés (2). Les ennemis eux-mêmes n'y échappent pas : un Allemand se trouvant en France ne peut faire aucun acte juridique avec un de ses compatriotes séjournant à l'étranger (3).

142. — La prohibition s'applique aux Français et protégés français « en tous lieux » (art. 2), par conséquent même à ceux qui se trouvent à l'étranger ou en pays ennemi (4).

(1) Cassin, *loc. cit.* 1918. 42.

(2) Tr. corr. Seine 28 mars 1916, Journ. dr. int. 1917. 593.

(3) Cass. crim. 22 novembre 1917, Journ. dr. int. 1918. 633.

(4) Cette disposition soulève la question de l'application par les tribunaux étrangers du décret du 27 septembre. En effet le Français se trouvant à l'étranger et ayant contracté avec un sujet ennemi, peut se voir appelé par lui devant les juges du pays pour être condamné à exécuter ses obligations. Le Français ne pourra pas se mettre à l'abri d'une condamnation en invoquant le décret du 27 sep-

Cette disposition est difficile à comprendre, et montre, mieux que toute autre, à quelles exagérations on arrive quand on perd de vue le véritable but de l'interdiction du commerce. Elle ne peut en aucune façon nuire à l'ennemi, qui trouvera facilement à l'étranger d'autres personnes pour contracter, et qui, pour les contrats d'avant-guerre, pourra faire appel à la justice contre le Français. Mais elle nuit considérablement à ce dernier, qui peut se voir obligé à perdre des clients importants, à subir des procès avec la certitude d'être condamné et des déchéances qu'il ne pourrait éviter qu'en contrevenant au décret. Aussi est-on obligé de reconnaître que la prohibition ne s'applique pas aux contrats conclus avant le décret du 27 septembre, et de permettre au Français d'exécuter bénévolement en pays neutre ou ennemi ce que, de toute façon, il serait obligé de faire après sa condamnation en justice. C'est un cas de contrainte morale qui empêche la prohibition de jouer (1).

143. — Cette application de l'interdiction à tous les Français soulève aussi la question de savoir si elle concerne les habitants des pays occupés par l'ennemi. Nous avons vu que le commerce avec eux est défendu (2), comme il l'est avec tous les habitants des pays ennemis. Mais à eux-mêmes on ne peut défendre de contracter avec l'ennemi occupant, sans tomber dans les difficultés que nous venons de signaler pour tous les Français à l'étranger, et qui se présentent pour eux avec plus de force. On peut ajouter que dans certaines de ces régions, envahies avant le 27 septembre, le décret

tembre, car ce décret est considéré comme contraire à l'ordre public international et à la liberté du commerce (cf. Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 758). C'est le principe qu'applique d'ailleurs aussi la jurisprudence française, vis-à-vis de l'ennemi qui invoque la prohibition édictée par les lois de son pays (*ibid.* 767), car la justice française ne peut sanctionner une mesure prise contre la France.

(1) Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1915. 275 ; Cassin, 33 ; Schweitzer, *op. cit.*, 34. On a dit que la mesure que nous critiquons contrevient à la règle « *locus regit actum* », d'après laquelle la loi française ne devrait pas s'appliquer en pays ennemi. Cette objection n'est pas fondée, la prohibition du commerce étant une mesure touchant la capacité du Français, et restant, par conséquent, sous l'empire du statut personnel.

(2) *Supra* n° 139.

d'interdiction n'a pu être connu dans les formes légales, et ne peut avoir de force obligatoire (1).

La loi du 8 novembre 1917 est venue confirmer cette interprétation. L'article 3 de cette loi déclare annulés ou résiliés de plein droit, à la demande des Français ou des Alsaciens-Lorrains d'origine française, tous les contrats passés avec l'ennemi pendant son occupation ou sous son contrôle. Cette mesure suppose que ces contrats n'étaient pas nuls en vertu du décret du 27 septembre.

144. — L'ensemble des prohibitions que nous venons d'étudier englobe toutes les hypothèses de commerce avec l'ennemi. Leur sphère d'application est même, à notre sens, trop étendue, et elle gagnerait à être restreinte aux cas où l'acte passé avec le sujet ennemi serait réellement susceptible de profiter, directement ou indirectement, à l'économie nationale de l'Etat belligérant.

Il ne reste en dehors de l'interdiction que le contrat passé à l'étranger, par un étranger avec un ennemi (2). La loi française ne pouvait pas défendre une pareille convention, qui se trouve totalement hors de prise. Mais si l'exécution d'un tel contrat devait avoir lieu en France, si par exemple l'ennemi s'obligeait à livrer à son co-contractant des marchandises s'y trouvant, ou réciproquement, la prohibition devrait s'appliquer. Elle signifie en sa généralité, ainsi que nous le verrons, que l'ennemi est incapable de faire aucun acte sur son patrimoine en territoire français. Cependant, le décret n'ayant pas prévu ce cas, il pourrait y avoir des doutes.

(1) Cf. Cassin, 37.

(2) Tr. corr. Bayonne, 28 juillet 1915, Journ. Dr. int. 1916. 900.

CHAPITRE III

Objet de l'interdiction

145. — En parlant de l'interdiction du commerce avec l'ennemi, on aurait pu croire que les seuls actes faisant l'objet de l'interdiction sont ceux ayant trait strictement au *commerce*, à l'exclusion des actes ayant un caractère civil. C'est l'interprétation qu'on aurait pu tirer de l'article premier du décret du 27 septembre, mais qui ne cadre pas avec l'article 2, qui est le texte essentiel, car c'est lui qui pose la sanction de la nullité.

Cet article parle de « tout acte ou contrat » ; il s'agit donc aussi bien des relations commerciales que des actes régis par le Code Civil. C'est d'ailleurs une extension parfaitement logique, car les uns comme les autres peuvent profiter à l'ennemi, et être dangereux pour la défense nationale.

Sont donc prohibés tous les actes ayant un caractère patrimonial, et l'interprétation doit en être aussi large que possible. C'est l'avis auquel s'est rangée de façon unanime la doctrine et la jurisprudence (1).

146. — On peut donc dire que l'interdiction a pour objet toute convention ou acte ayant pour effet de mettre, directement ou non, une valeur quelconque, meuble ou immeuble, dans le patrimoine de l'ennemi, ou de lui procurer un service, soit sous

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 713 ; Signorel, *op. cit.*, 65 ; Tr. Seine 9 janvier 1915, Journ. dr. int. 1915, 62 ; rapp. sur projet de ratification, Journ. Off. Doc. parl. 1914. 2175. Le doute est d'ailleurs levé par l'art. 1 de la loi du 4 avril 1915, qui parle « d'acte de commerce ou de convention quelconque. » Le projet de ratification du décret du 27 septembre portait comme titre « loi pour l'interdiction des relations d'ordre économique » avec les ennemis, et l'art. 1 visait « tous les actes et conventions quelconques relatifs à des biens mobiliers ou immobiliers ». *Contra* : Mérignhac, note D. 16.2.105.

forme de contre-prestation dans un contrat synalagmatique, soit sans contre-équivalent (1).

Malgré les termes absolus de l'article 2 du décret, l'interdiction ne s'applique pas dans des cas autres que ceux rentrant dans la définition ci-dessus. L'article 3 s'exprime de façon incorrecte lorsqu'il fait mention « d'obligations pécuniaires ou autres ». S'agissant tout simplement de frapper la prospérité économique de l'ennemi, ainsi que nous l'avons vu, il faut reconnaître à la prohibition deux séries d'exceptions.

147. — On est d'abord conduit à admettre qu'il n'y a pas d'interdiction pour les actes n'ayant pas un caractère patrimonial. Il en est ainsi pour le mariage (2), l'adoption, l'association, etc. Il faut permettre aussi, ainsi que nous le verrons, la constitution d'avoué et tous les actes de procédure.

148. — L'interdiction ne s'applique pas non plus aux actes de disposition que l'ennemi fait sur son patrimoine au profit d'un non ennemi, sans contre-prestation de celui-ci. Il serait absurde d'interdire de pareils actes, qui sont toujours à l'avantage du Français, et ne peuvent jamais profiter à l'ennemi. Rentrent dans cette catégorie la donation d'un Allemand à un Français, si elle est faite sans charges au profit du premier, le legs dans les mêmes conditions, et aussi, croyons-nous, l'exécution des charges en faveur de l'auteur d'une libéralité faite par un Français à un ennemi avant la guerre. On doit conclure aussi qu'un mandat non salarié donné par un Français à un Allemand est valable ; ce dernier, en effet, ne tire aucun profit de son exécution.

149. — Le décret du 27 septembre ne s'oppose pas à ce que

(1) L'interdiction a été appliquée aux renseignements commerciaux donnés à une maison ennemie par un ancien employé, en échange d'une gratification (Cass. crim. 7 novembre 1918, *Revue dr. int. pr.* 1919. 481), et au transport de lettres commerciales adressées à l'ennemi, effectué par un étranger à travers la France. (Tr. corr. Bayonne 28 juillet 1915, *Journ. dr. int.* 1916. 900 et Tr. corr. Havre 15 novembre 1915, *ibid.* 164).

(2) Voir ci-dessus n° 38. Cf. Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 713.

l'Allemand recueille une succession en France, ou celle d'un Français à l'étranger (1). L'article 2 n'annule que les actes « passés » avec le sujet ennemi, ce qui ne peut se dire, évidemment, d'une succession. Les biens ainsi acquis rentreront donc dans le patrimoine de l'Allemand, et suivront le sort des autres. La solution contraire priverait d'ailleurs les créanciers français d'un élément important de dédommagement pour leurs créances.

150. — Le décret ne s'oppose non plus à ce que l'Allemand devienne créancier par voie de délit ou quasi-délit. La guerre ne peut avoir pour effet de permettre qu'on nuise impunément à l'ennemi ou qu'on s'enrichisse indûment à ses dépens ; c'est une question d'ordre général qui est en jeu, et l'obligation de réparation ne fait pas de doute. Cette dernière ne constituerait d'ailleurs pas une augmentation du patrimoine de l'ennemi, mais seulement le rétablissement de son intégrité.

151. — Une difficulté beaucoup plus importante, et qui a soulevé pendant la guerre une controverse ayant eu un grand retentissement même dans les journaux quotidiens, est celle de savoir si on doit reconnaître aux ennemis le droit d'ester en justice. Des décisions nombreuses, suivies par beaucoup d'auteurs, ont préconisé la solution affirmative (2) ; d'autres décisions et d'autres auteurs, nombreux aussi, ont penché pour la négative (3), et la guerre a pris

(1) Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1914. 721.

(2) Wahl, *Dr. de la guerre*, IV, 387 ; Clunet, *Journ. dr. int.* 1916. 1092 ; Barthélemy, *ibid.* 1473 ; Mérignhac, note sous Paris 20 avril 1916, D. 916.2.105 ; Audinet, *Journ. dr. int.* 1918. 57 ; Schweitzer, *op.cit.*, 35 ; C. Aix 14 mai 1917, S. 17.2.33 et note Naquet ; Tr. Bayonne 1 décembre 1914, *Journ. dr. int.* 1915. 649 (sol. implicite) ; Tr. corr. Seine 9 janvier 1915, *ib.* 1915. 62 ; C. Aix 25 novembre 1915, *ib.* 1916. 579 (sol. impl.) ; Tr. comm. Seine 16 mars 1917, *ib.* 1918. 287 ; C. Rouen 17 mai 1915, *Gaz. trib.* 18 juin 1915 ; Tr. Epinal 27 août 1915, *Gaz. tr.* 16 décembre 1915 ; Tr. Nice 3 mars 1920, *Gaz. Pal.* 1920. 502 ; Tr. Marseille 1 janvier 1917, *Journ. dr. int.* 1918. 676.

(3) Théry, *Un ennemi est-il recevable à ester en justice en France ?* *Revue catholique de droit* 1916. 508 (cet auteur admet pourtant l'Allemand comme défendeur) ; Valéry, *Journ. dr. int.* 1915. 1009 ; Courtois, *ib.* 1915. 509 ; Schaffhauser, *Lois nouvelles* 1916.2.73 ; Tr. Seine (ord. réf.) 18 mai 1916, D. 16.2.105 ; Tr. Seine 23 mai 1916, *Journ. dr. int.* 1916. 1275 ; Tr. Tunis. 7 juillet 1916 *ib.* 1917. 705 (sol. impl.) ; Tr. Marseille 16 mars 1916 ; *ib.* 241 ; Tr. Marseille 22 janvier 1915, *Gaz. Trib.* 28 mai 1915 ; Tr. Philippeville. 15 avril 1915, *ib.* 30 juillet 1915 ; C. Alger 22 juillet 1915, *ib.* 10 sep. 1915.

fin sans qu'une doctrine unitaire se soit établie. Un troisième système avait même surgi, qui admettait l'action du Français contre l'ennemi, mais ne permettait pas à ce dernier d'ester en justice comme demandeur (1).

152. — On invoquait, en faveur de l'une ou de l'autre solution, un très grand nombre d'arguments, les uns tirés directement du texte du décret du 27 septembre, les autres des principes généraux.

L'interdiction de contracter avec l'ennemi, disait-on, s'applique à tous les actes, donc aussi aux actes de procédure et à la constitution d'avoué, qui est un mandat (2).

Mais il était évident, ainsi qu'on l'a fait remarquer, que cet argument ne résolvait pas la question, car, si l'on admettait par ailleurs que l'action de l'ennemi était possible, il fallait lui donner les moyens de la soutenir, par conséquent lui permettre de constituer avoué. De plus, ajoutait-on, cette dernière opération n'a rien d'un mandat, l'avoué étant un officier public dont les services sont obligatoires (3).

Personne ne contestait d'ailleurs que l'ennemi pouvait être traduit devant la juridiction répressive, avec le droit de se défendre contre la partie civile aussi bien que contre le ministère public. Pourquoi donc ne pourrait-il le faire devant un tribunal civil? Et puisqu'on l'admet comme défendeur, pour quelle raison l'empêcherait-on de se présenter comme demandeur (4)?

(1) Tr. comm. Nice 20 avril 1916, Journ. dr. int. 1916. 1311 ; Tr. Seine 18 janvier 1916, ib. 978 ; *contra* : Tr. Cotonou 23 août 1916, ib. 1917. 1443.

(2) Signorel, *op. cit.*, 96 et 99 ; Tr. Seine 18 mai 1916, D. 16.2.105 ; Tr. Marseille 16 mars 1916, Journ. dr. int. 1917. 241 ; C. Alger 22 juil. 1915, Gaz. tr. 10 septembre 1915 ; Tr. Marseille 22 janvier 1915, Gaz. tr. 28 mai 1915. *Contra* : Barthélemy, *loc. cit.*, 1487 ; C. Paris 20 avril 1916, D. 16.2.105 ; Tr. Epinal 27 août 1915, Gaz. tr. 16 décembre 1915, C. Aix 14 mai 1917, S. 1917. 2.33 ; Tr. corr. Seine 9 janvier 1915 Gaz. Trib. 15 janv. 1915, et concl. Barathon de Monceau Gaz. tr. 29 janvier 1915.

(3) Barthélemy, *loc. cit.* ; Paris, 20 avril 1916 et Tr. Epinal 27 août 1915, cités ci-dessus.

(4) On a dit aussi que l'ennemi ne pourrait engager un avocat pour le défendre, car cet acte rentrerait dans la prohibition du commerce. Mais on a admis que l'avocat pouvait plaider, après s'être fait autoriser par le bâtonnier de l'ordre (Wahl, *Dr. de la guerre*, IV. 408 ; rapport Millerand et arrêté du conseil de l'ordre de Paris, Journ. dr. int. 1916. 12 ; Conseil des prises 18 avril 1918, ib. 1918. 1276. *Contra* : Tr. comm. Seine 27 juillet 1915, ib. 1917. 238).

153. — On avait essayé de tirer un deuxième argument du décret du 27 septembre. Puisque ce dernier, disait-on, interdit toute exécution d'une obligation envers l'Allemand pendant la guerre, il ne sert à rien de lui accorder le droit d'ester en justice. Car même s'il obtenait un jugement en sa faveur, il ne pourrait l'exécuter. Mais on a répondu que l'action servait non seulement pour interrompre la prescription — dont on aurait peut être suspendu le cours si l'on admettait l'incapacité d'agir — mais pour gagner du temps et pouvoir passer à l'exécution aussitôt la prohibition levée, après la guerre.

154. — Le but de l'interdiction, qui doit surtout nous guider dans la solution de toutes ces difficultés, manque complètement dans ce cas. Le fait de plaider devant les tribunaux n'apporte aucun changement au patrimoine de l'ennemi, le jugement se bornant à constater ou à nier l'existence d'un droit dans ce patrimoine. Ceux qui ont affirmé que l'action en justice impliquait une transaction ou l'abandon d'un droit se sont mépris sur le sens de l'action. Et en tout cas cette objection ne pourrait pas s'appliquer aux actions de nature extra-patrimoniale, qui sont, ainsi que nous l'avons vu, en dehors du décret d'interdiction.

On ne peut donc tirer de la prohibition du commerce, telle que nous l'entendons, aucun argument pour refuser à l'ennemi l'accès des tribunaux français.

155. — Reste donc à voir si les principes généraux sont favorables ou non à l'admissibilité de l'action.

Un assez grand nombre d'auteurs et de décisions ont invoqué, pour permettre à l'Allemand d'ester en justice, le droit naturel. L'article 11 du Code civil reconnaît cette faculté à tout étranger. Il faudrait donc un texte exprès pour le lui enlever (1). Mais on a répliqué avec juste raison que le droit naturel n'est pas de demander justice au juge, mais de se la faire soi-même. Si l'on veut à tout prix maintenir cette distinction désuète, on devrait reconnaître que le droit de plaider est plutôt un droit civil (2).

(1) Barthélemy, *loc. cit.* ; Paris, 20 avril 1916 précitée ; Aix 14 mai 1917 précité.

(2) Théry, *loc. cit.*

Nous ne faisons allusion qu'en passant à l'argument que la guerre ne se fait pas entre particuliers, mais seulement d'État à État. Nous avons déjà dit ce qu'il fallait penser de cette affirmation.

156. — Un argument beaucoup plus sérieux, invoqué en faveur de l'admissibilité de l'action, est celui tiré de l'article 23, paragraphe *h* de la convention internationale de La Haye du 18 octobre 1907, qui défend de suspendre l'action au détriment du sujet ennemi (1). Mais on n'a jamais été bien fixé sur la signification de cette disposition, insérée, à la demande de la délégation allemande, dans un article qui s'occupe de la conduite de la guerre, et qui était discuté par une sous-commission de militaires. La majorité des auteurs ont reconnu qu'il consacrait le principe que l'ennemi peut ester en justice (2). Cependant, la jurisprudence anglo-américaine résista à cette interprétation, qui venait à l'encontre de ses principes (3), et chercha à contester sa portée par toutes sortes d'arguments.

Mais, même en admettant l'interprétation de la majorité, l'argument n'est pas décisif. En effet, quoique ratifiée par une partie des belligérants de 1914, dont la France, elle ne l'a pas été par tous, et ne peut donc être appliquée dans aucune de ses prescriptions (4). Il est donc inutile de discuter, ainsi que des auteurs et des jugements l'ont fait avec abondance, si l'Allemagne, en violant certaines dispositions de ce pacte, l'a rendu inopérant tout entier, ou si tout au moins c'est elle qui a violé la première l'article 23, paragraphe *h* (5).

157. — Les adversaires de l'action ont même prétendu que l'ennemi pourrait se servir de l'action en justice pour soustraire

(1) Voir le texte ci-dessus n° 118.

(2) Ullmann, *Völkerrecht*, 474.

(3) Westlake, *op. cit.*, II. 83.

(4) Pillet, *La guerre actuelle*, 20.

(5) Signorel, *op. cit.* 95 ; Barthélemy, *loc. cit.* ; Wahl, *Dr. de la guerre* IV. 387 et I. n° 668 ; Mérignhac D. 16.2.105 ; Théry, *loc. cit.* ; Tr. Marseille 16 mars 1916 et C. Alger 22 juillet 1915 précités.

des fonds au séquestre, on s'entendait avec l'adversaire pour le laisser obtenir gain de cause ! Mais cet hypothétique danger n'est pas suffisant pour qu'on enlève à l'ennemi un droit qu'on ne peut lui refuser par ailleurs. Et ce serait faire injure aux juges que de les supposer capables de ne pas apercevoir pareille supercherie.

158. — Des arguments analogues ont été invoqués en faveur de la théorie intermédiaire, qui admet l'ennemi comme défendeur, mais non comme demandeur. Comme une prohibition absolue d'ester en justice aurait été préjudiciable aux créanciers français, qui n'auraient pas pu appeler l'ennemi devant les tribunaux pour demander l'exécution de ses obligations, on a dû reconnaître une atténuation dans ce cas. Il aurait été en effet trop injuste de dire, comme l'ont fait quelques-uns, que l'Allemand ne pouvant constituer avoué, devait être condamné par défaut. Quelle valeur aurait eue une condamnation contre celui qu'on empêchait de se défendre ?

Pour éviter la difficulté on a proposé de nommer un curateur *ad hoc* ou un mandataire *ad litem*, par analogie avec les articles 112 et 113 du Code civil (1). Mais on a répondu avec raison que l'ennemi n'était pas absent, au sens juridique du mot, et qu'on ne pouvait par conséquent lui appliquer les mêmes règles.

On doit donc admettre que l'ennemi doit être reçu à se défendre, et pour qu'il soit en mesure de le faire, on doit le citer conformément aux règles établies pour ceux n'ayant ni domicile ni résidence connus (2).

159. — Cette longue discussion n'aboutit donc à aucune conclusion certaine. Les précédents historiques ne peuvent non plus nous guider. Si, en effet, dans l'ancien droit français « le sujet d'une domination ennemie ne pouvait agir contre un sujet du roi » (3), la révolution paraît avoir modifié ce principe, puisque le

(1) Valéry, *loc. cit.*

(2) Tr. Bayonne 1 décembre 1914, Gaz. tr. 23 décembre 1914 ; Tr. Havre, 11 mai 1917, Journ. dr. int. 1918. 716. Cf. Courtois, *loc. cit.*

(3) Arrêt du parlement de Douai (2 juin 1704), Recueil d'arrêts du président Pinault des Jaunaux, I. §62).

19 messidor an XI il a fallu un arrêté spécial pour suspendre les actions des commerçants anglais contre les Français (1).

Les auteurs étaient aussi divisés sur ce terrain que sur celui de l'interdiction du commerce. Les jurisconsultes du continent se prononçaient en faveur de l'admission de l'action (2), tandis que la jurisprudence anglaise refusait ce droit à l'ennemi et le traitait comme hors la loi (*exlex*) (3), mais permettait au citoyen anglais d'agir contre lui (4).

160. — La façon dont cette controverse se présenta tout d'abord, et le vif mouvement qu'elle suscita même hors du monde judiciaire, montre bien que son origine n'est pas purement juridique. C'est l'opinion publique, représentée par la presse quotidienne, qui avait été choquée par une première décision admettant un Allemand au prétoire, et qui réclamait des jurisconsultes une décision contraire (5). Cette solution pouvait facilement intervenir par un texte de loi, qui aurait prononcé l'interdiction de l'action (6). Mais ce texte ne fut jamais voté.

161. — En l'absence d'une prohibition légale, nous croyons que les principes même de l'interdiction du commerce ne permettent pas de refuser à l'ennemi le droit d'agir. L'ennemi ne

(1) Merlin, Rép. v^o guerre ; cf. C. Bruxelles 20 pluviôse an XII. Mais l'action des Français contre les ennemis n'était pas interdite (Cassation 5 frimaire an XIV).

(2) Massé, *op. cit.* I, 121 ; Bonfils, 703 ; Nys, *Dr. Int.* III. 69 ; Pillet, *Lois de la guerre*, 76.

(3) Twiss, II. 102 ; Wheaton, I. 297 ; Phillimore, III. 118 ; Hall, 405 ; Westlake II. 83.

(4) C'est la solution qui a été admise en Angleterre pendant la guerre (cf. Barthélemy, *loc. cit.*). En Allemagne il n'y a pas eu d'interdiction d'agir pour l'ennemi, mais seulement une suspension des actions patrimoniales à l'égard de toute personne se trouvant à l'étranger (loi du 4 août 1914 §3 et arrêté du Bundesrath du 7 août ; cf. Signorel, *op. cit.*, 89 ; Journ. dr. int. 1915. 75 et 1917. 48).

(5) Cf. Barthélemy, *loc. cit.*, 1475. Pour l'état d'esprit dans lequel toute cette discussion était abordée, v. Troimaux, *Séquestres et séquestrés*.

(6) Proposition Bonnefous et Galli, *le Temps* 23 avril 1916.

perd pas, dans le système du droit français tel que nous l'avons analysé, la jouissance de ses droits. On ne lui retire que l'exercice de la plupart des droits patrimoniaux, dans l'intérêt de la défense nationale, ce qui, ainsi que nous le montrerons par la suite, conduit fatalement au séquestre.

L'action en justice, qui est un moyen de défense pour la personne et pour le patrimoine, ne peut lui être retirée tant qu'on ne lui refuse pas toute protection, en le mettant hors la loi. L'Etat n'a pas intérêt à le faire, et une pareille mesure, rendant possibles tous les abus contre la personne qui en ferait l'objet, deviendrait l'origine d'un trouble dangereux de l'ordre social. Le plus qu'on pourrait décider — et nous verrons qu'on y est arrivé avec raison — ce serait de confier au séquestre la mission de soutenir les actions afférentes aux droits dont l'ennemi n'a plus l'exercice. Mais pour tous les autres droits ne tombant pas sous la prohibition du décret du 27 septembre (1), on doit admettre que l'ennemi peut ester devant les tribunaux français.

En Angleterre, le refus de l'action a pu être admis, parce que la prohibition concerne seulement les personnes domiciliées en pays ennemi, et a pour objet exclusivement les obligations contractuelles. Ainsi circonscrite, elle est tolérable, d'autant plus qu'on permet au citoyen anglais d'agir en tous les cas.

162. — Si on admet que l'Allemand peut agir contre le Français, à plus forte raison on doit admettre que le Français peut le faire contre l'Allemand. Cependant, si on admettait la théorie qui voit dans toute action un contrat judiciaire interdit par le décret du 27 septembre, il faudrait le nier. Mais personne n'essaye de soutenir cela. Tout au plus veut-on affirmer que l'ennemi ne pourrait se présenter comme défendeur, parce qu'il lui serait impossible de constituer avoué. Nous avons déjà montré la fausseté de cette théorie. Un grand nombre de ceux qui refusent à l'Allemand le droit d'agir, lui reconnaissent le droit de défendre (2).

163. — Du moment qu'on admet que l'Allemand peut agir

(1) Ci-dessus n° 147.

(2) *Supra* n° 158.

en justice en France sans tomber sous le coup de l'interdiction du commerce, on doit adopter la même solution à l'égard du Français agissant devant les tribunaux allemands. Les raisons sont les mêmes, et l'inconvénient de la prohibition est évident (1).

164. — Quant à l'effet du jugement prononcé pendant la guerre dans un procès où figure un ennemi, il faut distinguer. Si c'est le Français qui a gagné, il peut exécuter le jugement devenu définitif, car cela constitue un acte qui lui est profitable, et ne tombe par conséquent pas sous l'interdiction (2).

Mais si c'est l'ennemi qui a obtenu gain de cause, il doit attendre, pour demander l'exécution, la levée de l'interdiction du commerce (3). Il s'agirait en effet d'une remise de possession ou du paiement d'une dette d'avant-guerre, opérations formellement interdites par le décret du 27 septembre (art. 3) (4).

(1) Cf. Wahl, *Dr. de la guerre*, IV. 431.

(2) *Supra* n° 148.

(3) C. Paris, 20 avril 1916, D. 16.2.105.

(4) C. Aix 26 octobre 1914, Journ. dr. int. 1917. 1751.

CHAPITRE IV

Sanctions de la prohibition

165. — Le décret du 27 septembre prévoyait pour le commerce avec l'ennemi, des sanctions civiles. Mais la pratique a montré que ces mesures n'étaient pas suffisantes, et le gouvernement s'est vu obligé d'introduire un système de répression pénale, consacré par la loi du 4 avril 1915.

Les sanctions civiles, aboutissant toutes à la nullité ou à la résiliation de l'acte, diffèrent selon que les obligations avaient pris naissance pendant ou avant la guerre, et pour ces dernières selon qu'elles avaient ou non reçu un commencement d'exécution.

166. — 1^o Les contrats conclus pendant la guerre, au mépris de l'interdiction du commerce telle que nous venons de l'étudier, sont « nuls et nonavenus comme contraires à l'ordre public » (art. 2). Cette disposition s'applique à tous les actes passés après le 4 août 1914 pour l'Allemagne et après le 13 août de la même année pour l'Autriche-Hongrie. Pour la Bulgarie, le décret du 7 novembre 1915 ne fixant aucun point de départ, c'est à partir de la date même du décret que la prohibition commence à jouer. Il y a donc, sauf pour cette dernière catégorie, une certaine période, comprise entre les dates que nous venons d'indiquer et celle du 27 septembre, pendant laquelle la nullité rétroagit de façon peu justifiée. La supposition que des fraudes auraient pu être commises par ceux qui prévoyaient l'interdiction, n'est pas suffisante pour faire reconnaître le bien-fondé d'une mesure si grave.

167. — La nullité, étant d'ordre public, est donc absolue : l'acte ne peut produire aucun effet. Son exécution ne peut être exigée, et si elle a été accomplie malgré l'interdiction, le débiteur peut répéter la prestation, même s'il a été de mauvaise foi (1).

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 725.

La nullité peut être réclamée par tout intéressé, même par l'ennemi, et elle peut être aussi invoquée d'office. La circonstance que la prestation pourrait être profitable au contractant français n'a aucune influence sur la validité du contrat, les termes du décret étant formels et absolus. Autrement, on ouvrirait dans le système de l'interdiction une brèche qui donnerait naissance à beaucoup d'incertitudes (1).

168. — Celui qui invoque la nullité doit prouver qu'un des contractants était ennemi. Pour les personnes physiques, cette preuve peut comporter certaines difficultés, surtout dans le cas où l'adversaire soutient qu'il a changé sa nationalité ennemie par naturalisation dans un autre pays (2). S'il s'agit d'une société ennemie, la preuve exigée varie selon la théorie qu'on adopte pour en déterminer la nationalité. Si on la détermine d'après le siège social, elle sera très facile. Si on admet le système que nous avons exposé (3), et qui est en somme celui de la jurisprudence, on devra prouver que la majorité des associés sont ennemis, ou que la société est sous le contrôle ennemi. Cette preuve pourra être administrée par tous les moyens. L'ordonnance de mise sous séquestre n'est pas suffisante, car elle ne constitue pas chose jugée, ainsi que nous le verrons (4); elle ne peut servir que comme une présomption, que d'autres indices doivent corroborer. Quant aux listes noires, nous avons vu qu'elles n'ont aucune autorité comme preuve (5).

169. — Il n'est pas nécessaire que celui qui demande l'annulation de l'acte prouve qu'il n'a pas connu la nationalité ennemie de son co-contractant. La nullité étant d'ordre public, la mauvaise foi n'y fait point obstacle. Elle ne pourrait être invoquée que pour repousser une demande de dommages-intérêts (art. 1382 Code civ.) qui accompagnerait l'action en nullité (6).

(1) *Contra* : Wahl, *loc. cit.* 721.

(2) *Ci-dessus* n° 40.

(3) *Supra* n° 134.

(4) *Infra* n° 226.

(5) *Supra* n° 131.

(6) Wahl, *loc. cit.* 731.

170. — L'article 2 du décret dit que la nullité « produira effet pendant toute la durée des hostilités, et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par décret » (1). Cela pourrait faire croire qu'il s'agit en réalité d'une simple suspension des effets du contrat conclu pendant la guerre, qui deviendrait valide une fois l'interdiction du commerce levée (2). Mais tel ne peut être le sens du décret. La rédaction maladroite de cette disposition veut exprimer tout simplement l'idée que les contrats passés après la fin des hostilités seront de nouveau valables ; l'article en question entend fixer la durée de l'interdiction et non pas celle de la nullité (3). Cela ressort clairement de la comparaison avec l'article 3 qui suspend l'exécution seulement pour les contrats conclus avant la guerre, et c'est la seule interprétation qui concorde avec les principes généraux en matière de nullité d'ordre public : l'acte qui n'a pu prendre valablement naissance ne peut produire aucun effet, même lorsque les circonstances ne sont plus les mêmes. On est donc conduit à admettre que le contrat est nul, même s'il a pour objet une obligation à terme, ne devant produire effet qu'après la cessation des hostilités (4).

171. — 2^o L'exécution au profit des personnes devenues ennemies des contrats conclus avant la guerre avec elles est « interdite et déclarée nulle comme contraire à l'ordre public » (art. 3). Le point de départ de cette interdiction est le même que celui de la nullité établie par l'article précédent. Elle s'applique aux « obligations pécuniaires ou autres », c'est-à-dire à toutes les obligations ayant un caractère patrimonial, selon les distinctions que nous avons établies (5). En effet, le but de l'interdiction est le même : empêcher que l'ennemi profite de prestations qui viendraient augmenter sa force de résistance.

172. — Le contrat conclu avant la guerre ne peut donc pro-

(1) Sur cette date v. *supra* n° 52.

(2) Wahl, *loc. cit.* 730 et Rev. trim. dr. civ. 1914. 723.

(3) Pillet, *Lois de la guerre*, 76.

(4) Comme par exemple l'achat d'une maison de commerce en pays ennemi, pour être exploitée après la guerre (déclar. du ministre de la Justice, Journ. Off. 22 juin 1917, débats Sénat p. 607).

(5) *Supra* n° 146.

duire aucun effet pendant la durée des hostilités, mais, à la différence du cas précédent, il revit après la conclusion de la paix, et reprend toute son efficacité, sauf si cette exécution tardive était inutile ou impossible, n'ayant pas été faite en temps voulu (1).

173. — Si l'exécution a eu lieu malgré la prohibition, elle est nulle, la sanction ayant la même vigueur que celle établie par l'article 2. Mais à la différence de cette dernière, elle n'est pas réciproque. Cela veut dire que l'interdiction existe seulement en ce qui concerne l'exécution faite par un Français à un ennemi ou à une personne résidant en pays ennemi, mais non inversement (art. 3) Il aurait été en effet d'une mauvaise politique économique d'empêcher les Austro-Allemands d'acquitter leurs obligations envers les Français ou les Alliés ; une telle mesure aurait signifié qu'on permettait légalement à l'ennemi de retenir des sommes ou des denrées dont le mouvement général des affaires aurait pu profiter (2).

Le décret du 27 septembre ne s'oppose donc pas à ce que les ennemis exécutent leurs obligations antérieures à la guerre, et leurs créanciers français, alliés ou neutres gardent tous leurs droits et peuvent les faire valoir en justice. Ainsi par exemple peuvent-ils demander le payement des loyers dus par les Austro-Allemands.

Si, au contraire, le Français a exécuté en dépit du décret, il peut répéter la prestation, en invoquant la nullité d'ordre public dont elle est entachée (3).

174. — L'application de ces règles en matière de contrats synalagmatiques nécessite quelques précisions. On s'est demandé si l'ennemi, qui avait exécuté le contrat avant la guerre ou l'exécute depuis, peut demander en échange la contre-prestation corres-

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 747 ; Lemanissier, *Journ. dr. int. pr.* 1915. 148.

(2) L'art. 3 du décret parle de l'exécution « au profit » de l'ennemi. Il faut entendre par là l'exécution au oas où ce dernier est créancier, même si l'opération se traduisait en fin de compte par un avantage acquis par le Français. (Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 734 ; A. L. *Journ. dr. int.* 1916.821 ; *contra* : Tr. Lyon 3 février 1916, *Journ. dr. int.* 1916. 1222).

(3) Wahl, *loc. cit.*, 660.

pondante. Le décret entend-il détruire la corrélation qui existe en principe, dans un contrat de ce genre, entre les deux prestations? La solution affirmative ne fait pas de doute. L'ennemi ne peut enfreindre la prohibition sous prétexte d'une exécution volontaire de sa part. Il ne peut demander non plus la résolution du contrat, l'inexécution provenant d'un obstacle légal, et non d'une faute de son co-contractant (1).

Par contre, si le Français n'a pas exécuté son obligation avant la guerre, il ne peut demander à l'ennemi l'exécution de la sienne, car il se verrait opposer l'exception *non adimpleti contractus*, qui dérive de l'essence même de cette catégorie de conventions (2).

C'est pour sortir de cette impasse que le décret admet dans de pareils cas la résolution du contrat, ainsi que nous l'expliquons.

175. — L'exécution du contrat, qui est impossible à l'égard du créancier ennemi, l'est-elle aussi vis-à-vis du cessionnaire neutre de la créance? Une distinction s'impose, selon la date de la cession : si elle a eu lieu avant le 27 septembre 1914, le transfert est valable et il ne s'agit plus d'une créance appartenant à l'ennemi. Mais si elle est postérieure, on doit décider que l'ennemi n'a pu transmettre un droit à obtenir l'exécution, qu'il n'avait plus durant la guerre. Mais la cession produira son plein effet à la fin des hostilités, à moins qu'elle ne soit annulée pour fraude à la loi française, ce qui sera le plus souvent le cas (3).

176. — Le résultat de la suspension d'exécution pendant la guerre devait être, dans l'esprit du décret du 27 septembre, que le débiteur non ennemi gardait la prestation par devers lui jusqu'à la liquidation qui devait avoir lieu après la guerre. Pourtant, une circulaire ministérielle (4) prescrit à tous les débiteurs de déposer les sommes qu'ils détiennent à la Caisse des dépôts et consignations, accompagnées d'une déclaration que leur retrait

(1) Wahl, *loc. cit.* 746.

(2) *Contra* : Wahl, *loc. cit.*, 743.

(3) Wahl, *loc. cit.* 737 ; id. Rev. trim. dr. civil, 1914. 727 ; circulaire min. Justice 14 décembre 1918 (Journ. Off. 15 décembre).

(4) Circ. min. Justice 30 octobre 1914, Journ. Off. 31 octobre ; Tr. comm. Lyon 6 juin 1916, Gaz. tr. 12 août 1916.

ne doit avoir lieu qu'à la suite d'une décision de la justice. Les sommes ainsi déposées produisent un intérêt de 2 0/0, au profit du destinataire final de la somme. Si cette mesure ne change rien au caractère de l'interdiction en ce qui concerne le créancier ennemi, elle en modifie le sens quant au débiteur français. En effet, si on reconnaît quelque valeur à cette circulaire, on doit constater que ce n'est plus au bénéfice de ce dernier qu'elle maintient la prohibition, mais seulement comme une mesure intéressant la défense du pays et qui ne doit pas profiter aux intérêts particuliers. Seulement, telle qu'elle est établie, cette disposition ne concerne que les débiteurs de sommes d'argent liquide, qui sont mis ainsi en état d'infériorité vis-à-vis des autres catégories.

177. — L'application de l'article 3 présente des difficultés spéciales quand il s'agit de l'exécution des obligations dérivant du contrat de société. Les relations sociales comportent des rapports continus entre les associés, qui sont obligés les uns envers les autres à travailler pour l'entreprise commune. Tous les actes que l'associé français accomplit en exécution du contrat qui le lie à l'ennemi, tombe donc sous la prohibition du décret. Le fonctionnement de la société constitue ainsi une perpétuelle contravention à l'interdiction du commerce.

Aussi faut-il décider que le fonctionnement lui-même de la société est suspendu, et non seulement la distribution des bénéfices. Car, en acquérant par son travail ces bénéfices pour la société, l'associé français les acquiert automatiquement pour son co-associé ennemi, et exécute ainsi le contrat de société au profit de ce dernier⁽¹⁾.

Cette suspension, rendant impossible le fonctionnement de la société, conduit directement à sa dissolution, par application de l'article 1871 du Code civil. Cette question a divisé la jurisprudence pendant quelque temps. On est arrivé à admettre la dissolution pour les sociétés de personnes (2), mais l'unanimité ne s'est pas faite quant aux sociétés par actions, l'application de l'article 1871

(1) *Contra* : Wahl, Journ. des sociétés, 1916. 175.

(2) Tr. Versailles 3 avril 1918, Gaz. tr. 26 mai 1918 ; Pillet, *La guerre actuelle*, 40 ; Barrault, Rev. dr. int. pr. 1916. 189 ; Tchernoff, Rev. politique et parlementaire, juillet 1916, p. 59 (qui considère ce cas comme un cas d'incapacité légale de l'associé ennemi).

à ces dernières étant mis en doute. Comme cependant le motif est le même dans les deux cas, cette différence de solutions n'a pas de raison d'être (1).

178. — L'application de la suspension d'exécution aux contrats d'assurance a produit elle aussi de nombreuses difficultés (2). Le régime du décret du 27 septembre conduirait à interdire la conclusion de nouveaux contrats d'assurance avec des ennemis, à empêcher la modification des anciens et à mettre obstacle au paiement des primes et des indemnités, dans la mesure où elles profiteraient à l'ennemi. Une stricte application de ces mesures aurait pu présenter des inconvénients, en empêchant les assurés français de contracter des avenants aux polices antérieures ou de payer les primes aux sociétés ennemies.

Aussi le décret du 29 septembre 1914 (3), ratifié par la loi du 31 décembre 1915 (4) a introduit deux exceptions au régime de l'interdiction du commerce, qu'il déclare applicable en principe (art. 2).

179. — *a)* Les avenants aux polices, relatifs aux risques de guerre, sont valables, quoique signés après le commencement des hostilités. Cette disposition était nécessaire, car autrement l'avenant aurait été nul comme étant une convention nouvelle passée avec une société ennemie. Mais l'exception ne s'applique qu'aux seuls avenants concernant les risques de guerre ; les autres rentrent dans la prohibition générale. Il faut renoncer à trouver l'explication de cette limitation.

180. — *b)* Le décret ajoute que la prohibition d'exécuter les contrats d'assurance antérieurs à la guerre, n'est applicable « qu'à l'encontre des assurés ou bénéficiaires sujets des empires d'Alle-

(1) Barrault, *loc. cit.* ; Tr. Seine 13 juillet 1915, et Paris 7 avril 1916, Journ. dr. int. 1916. 1280. *Contra* : Rouen 3 novembre 1915, S. 1916. 2.57 et note Wahl.

(2) Un décret du 29 septembre 1914 met sous séquestre les sociétés allemandes et austro-hongroises d'assurance sur la vie ou contre les accidents du travail ; v. ci-dessous n° 212.

(3) Journ. Off. 1^{er} octobre

(4) *Ib.* 1^{er} janvier 1916.

magne et d'Autriche-Hongrie ou résidant dans ces pays » (art. 2, al. 3). Mais nous avons vu que le décret du 27 septembre (art. 3) n'établit d'interdiction que dans ce cas. L'exception que le nouveau décret prétend créer n'est donc qu'apparente, et nous n'avons à nous préoccuper que du cas général qui englobe tous les contrats d'assurance, pour quelque risque que ce fut (1).

L'exécution au profit du non ennemi n'étant pas prohibée, il résulte que l'assuré français peut demander à la société ennemie le paiement de l'indemnité en cas de sinistre. Mais le paiement des primes par l'assuré français est-il obligatoire ou au moins est-il permis? C'est la question que le décret du 29 septembre a voulu trancher affirmativement, dans l'alinéa que nous avons cité ci-dessus (2). On n'a pas voulu que les compagnies puissent invoquer la déchéance résultant du non paiement, pour refuser à acquitter l'indemnité. Mais cette disposition ne présente aucune utilité, les sociétés d'assurance étant sous séquestre, et vis-à-vis de celui-ci l'interdiction du commerce n'existant pas (3).

181. — L'application du décret du 27 septembre 1914 aux brevets d'invention appelle aussi quelques remarques. L'exploitation de ces brevets par les sujets ennemis qui en étaient titulaires est interdite par l'article 3. Il en est de même du paiement de la redevance pour les cessions de brevets effectuées avant la déclaration de la guerre à des Français, à des alliés ou à des neutres. Enfin, toute cession de brevet ou transfert de marque de fabrique faites par un ennemi pendant la guerre est nulle, et toute demande nouvelle inadmissible, ces actes rentrant dans le cadre de la prohibition du commerce. Toutes ces solutions sont indiquées par la

(1) Le rapport présenté à la Chambre lors de la ratification du décret a voulu expliquer la limitation de son application aux seules assurances sur la vie ou contre les accidents du travail, par le fait qu'à l'égard de ces seules compagnies la loi a pris certaines garanties qui assurent une sorte d'autonomie aux succursales françaises des maisons ennemies. (Journ. Off. 1915. doc. parl. p. 6).

(2) Exposé des motifs de la loi, Journ. Off. 1914. 2176; rapport à la Chambre 12 janvier 1915, Journ. Off. 1915. doc. parl. p. 5.

(3) Cass. 3 mars 1920 Gaz. pal. 1920. 424; tr. comm. Nantes 13 août 1915, Journ. dr. int. 1916. 969; Rennes 25 juillet 1916, ib. 1918. 269.

loi du 27 mai 1915 (1), qui ne fait ainsi que consacrer les mesures dérivant du droit commun en la matière.

Mais l'application stricte de ces principes aurait eu le désavantage d'empêcher l'exploitation des brevets de cette catégorie qui pouvaient profiter à la défense nationale ou être utiles à l'économie générale du pays. D'un autre côté, si on avait considéré ces brevets comme annulés et on avait permis l'exploitation de l'invention par toute personne voulant le faire, on aurait méconnu les conventions internationales pour la protection de la propriété industrielle, et on aurait pu se créer des difficultés avec les neutres (2).

Pour éviter ces inconvénients, la loi de 1915 prescrit que l'exploitation des inventions brevetées présentant un intérêt public ou une utilité pour la défense nationale, pourra être réservée à l'Etat ou concédée par lui à une ou plusieurs personnes, pour une durée déterminée (art. 3). Cette disposition constitue incontestablement un dessaisissement du sujet ennemi d'un de ses droits, partant des mêmes motifs que nous aurons l'occasion d'analyser à propos des séquestres.

La loi, qui organise une procédure minutieuse pour la concession de l'exploitation, ne fait pas mention de la redevance qui pourrait revenir de ce chef au possesseur du brevet ; mais l'exposé des motifs spécifie que le cahier des charges prévu par la loi devra fixer cette redevance, qui ne serait payable, bien entendu, qu'aux mêmes conditions que toutes les autres dettes envers l'ennemi.

La loi prévoit aussi une autre dérogation au principe de l'interdiction du commerce avec l'ennemi : les Français ou protégés français peuvent demander des brevets en pays ennemi ou accomplir les actes nécessaires à la conservation des droits déjà obtenus. Les ressortissants ennemis ont en principe, et sous condition de réciprocité, les mêmes droits (art. 6). Mais les Allemands et les Austro-Hongrois ne peuvent pas se faire délivrer des brevets pendant la guerre.

182. — III^o Le décret du 27 septembre prévoit une troisième

(1) Journ. Off. 28 mai.

(2) Schweitzer, *op. cit.* 143 ; *contra* : Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1915. 301.

sanction à ses prohibitions : la résiliation des contrats conclus avant la guerre avec des ennemis, et qui n'ont pas reçu un commencement d'exécution de la part de l'un des contractants (art. 3, al. 2). La suspension de l'exécution pendant la guerre, pouvait devenir une source d'embarras pour les commerçants français, qui se trouvaient liés envers leurs co-contractants, mais devaient attendre la fin de la guerre pour liquider l'opération, si l'ennemi n'avait pas exécuté avant (1). Les conditions économiques ayant été complètement changées par le conflit européen, l'inconvénient résultant d'une pareille situation était particulièrement grave. En admettant la résiliation du contrat (2) en ce cas, le décret a voulu permettre au Français de se dégager de ses obligations, et de pouvoir conclure un autre marché dans des conditions plus convenables.

Ne bénéficient de cette mesure de faveur que les Français, les protégés français, les alliés et les neutres. Quant aux sujets ennemis, ils sont liés, conformément au droit commun.

183. — Pour que la résiliation puisse avoir lieu, il faut que le contrat n'ait reçu, de part et d'autre, aucun commencement d'exécution (3). Autrement, le règlement serait trop compliqué, et comporterait forcément une indemnité en faveur de celui qui aurait exécuté, indemnité difficile à déterminer, surtout que la procédure n'est pas contradictoire.

En effet, la résiliation est prononcée par ordonnance sur requête du président du tribunal civil (art. 3) du domicile du demandeur. L'ennemi n'est pas mis en cause (4). La résiliation a lieu sans indemnité ; c'est sans doute pourquoi le décret la confond avec l'annulation.

(1) Cela suppose que l'exception *non adimpleti contractus* est applicable en ce cas, ainsi que nous l'avons dit (*supra* n° 174) car autrement le Français aurait la ressource de demander l'exécution et profiter de la prestation faite par l'ennemi, sans avoir à en fournir l'équivalent pendant la guerre.

(2) L'art. 3 al. 2 parle improprement d'« annulation ». Il n'y en cette hypothèse aucune cause de nullité.

(3) Wahl. *Dr. de la guerre*, I. 748. La résiliation peut être demandée même s'il y a eu acompte, qui ne constitue pas une exécution. (Aix 27 oct. 1914, Journ. dr. int. 1917. 1751.

(3) Cass. 7 mars 1917, Rev. dr. int. pr. 1917. 258.

184. — L'article 4 de la loi du 21 janvier 1918 a modifié ce régime, en permettant la résiliation même des contrats ayant reçu un commencement d'exécution (1). Cette résiliation est obtenue au moyen d'une procédure spéciale, qui abroge celle du décret de septembre 1914. Si l'ennemi a des biens sous séquestre, la résiliation, qui peut être demandée par tous les non-ennemis et par les bénéficiaires de permis de séjour, est prononcée par le président du tribunal civil, en référé, le séquestre dûment habilité. S'il n'y a pas de séquestre, la procédure est analogue à celle prévue par le décret de septembre. Tous les intéressés, sauf le sujet ennemi, ont droit de faire opposition dans le délai de deux mois après la publication de l'ordonnance dans un journal d'annonces légales. Le délai d'appel est de quinze jours (2).

185. — Ces sanctions civiles n'ont pas été jugées suffisantes pour faire respecter l'interdiction du commerce avec l'ennemi. Le gouvernement a voulu avoir une arme pour la répression pénale des transgressions au décret du 27 septembre, ainsi qu'aux autres prohibitions telles que nous les avons étudiées. C'est alors qu'a été votée la loi du 4 avril 1915 (3) « ayant pour objet de donner des sanctions pénales à l'interdiction faite aux Français d'entre-

(1) Cet article n'est que la reproduction de l'art. 2 du projet de ratification du décret du 27 septembre. Il a été appliqué par la jurisprudence pour trancher la controverse relative à la dissolution des sociétés comprenant des Allemands (*supra* n° 177) : Tr. Seine 2 avril 1918, Journ. dr. int. 1918. 648 ; T. Versailles 3 avril 1918, ib. 1918. 650 ; Cass. 3 mars 1920, Gaz. pal. 1920. 576. Autres applications : Tr. Seine 26 mars 1918, Journ. dr. int. 1918. 652 et 7 mai 1918, ib. 1180.

(2) Dans un ordre d'idées analogue, un projet du 11 janvier 1917 (Journ. Off. doc. parl. Chambre 1917. 10) déclarait résiliés aux dates de la déclaration de la guerre tous les traités de réassurance conclus avec des sociétés ennemies. On voulait empêcher ces dernières de recommencer leurs opérations après la guerre (Wahl, Rev. tr. dr. civ. 1917. 278). Des idées analogues avaient conduit à la loi du 15 février 1917 (Journ. Off. 16 février) relative à la surveillance des opérations de réassurance souscrites en France ou en Algérie. Une liste des sociétés ennemies avec lesquels il était interdit de conclure des assurances en vertu de cette loi a paru dans le Journ. Off. du 13 octobre 1917 (cf. Wahl, *loc. cit.* 1916. 736 et 1917. 277 et 655).

(3) Journ. Off. du 7 avril.

tenir des relations d'ordre économique avec les sujets des puissances ennemies ».

En faisant allusion aux prohibitions déjà édictées par le gouvernement, cette loi ratifie indirectement les décrets antérieurs, et met fin à la controverse concernant leur validité.

Mais de la façon dont elle est rédigée elle a une portée plus large. En parlant en termes généraux de « guerre » et « d'ennemis », sans faire mention du conflit à l'occasion duquel elle avait pris naissance, elle formule une série de dispositions qui sont par conséquent applicables à toutes les guerres futures. Dans le projet primitif, elle était d'ailleurs une addition à l'article 77 du Code pénal.

Cette loi fait donc passer définitivement dans le droit français le principe de l'interdiction du commerce avec l'ennemi, tout en laissant au gouvernement le soin de prononcer lui-même les prohibitions qu'il jugera nécessaires (art. 1^{er}), qui ne se produiront donc jamais de plein droit.

186. — La loi étant une loi pénale, elle ne peut avoir aucun caractère rétroactif. Les infractions commises avant le 4 avril restent seulement sous le coup des sanctions civiles établies par le décret de septembre 1914 (1).

187. — Pour que le délit existe, il faut deux conditions :

a) Qu'il y ait un acte de commerce avec l'ennemi, prohibé par le décret du 27 septembre, dans les conditions que nous avons étudiées, accompli soit directement, soit par personne interposée (art. 1^{er}) (2). La loi formule à cet égard une prohibition générale et absolue (3).

b) Qu'il y ait, de plus, mauvaise foi de la part de l'auteur de l'acte incriminé. Cela ressort non seulement des principes géné-

(1) Déclaration du min. de la Justice, Journ. Off. 10 février 1917, déb. Chambre p. 356; Tr. corr. Seine 17 juillet 1919, Journ. dr. int. pr. 1919. 1057; Cass. crim. 15 juin 1917, Rev. dr. int. pr. 1917. 543.

(2) C. Aix 10 juin 1916, Journ. dr. int. 1916. 150; Bordeaux 24 déc. 1917, Rev. dr. int. 1918. 421; Cass. 26 mars 1919. ib. 1919. 483.

(3) Cass. crim. 22 novembre 1917 et 7 novembre 1918, Rev. dr. int. pr. 1919. 481.

raux, qui exigent la mauvaise foi pour tous les délits, mais encore du fait que la loi punit non seulement le commerce avec l'ennemi, mais aussi la tentative (art. 1^{er}). Or, il ne peut y avoir de tentative sans intention de nuire (1).

La mauvaise foi consiste dans la connaissance que le délinquant avait que son co-contractant était ennemi, résidait en pays ennemi, ou servait de prête-nom à une personne de cette catégorie (2).

La mauvaise foi ne se présume pas. La charge de la preuve incombe, conformément aux règles générales, au ministère public, et son administration peut présenter en pratique d'assez grandes difficultés, surtout quand il s'agit d'opérations faites par l'intermédiaire d'une maison neutre, qu'on prétend être personne interposée.

Cette preuve peut être faite par tous les moyens. Les listes noires peuvent servir comme indice, ainsi que nous l'avons vu, mais n'ont aucune autorité légale de preuve (3).

Dans le cas où la mauvaise foi ne serait pas prouvée, les sanctions civiles restaient seules applicables.

188. — La loi punit « quiconque » contracte avec l'ennemi ou exécute une obligation envers lui. Cette expression générale comprend donc toute personne visée par les prohibitions édictées, excepté le sujet ennemi lui-même, que la loi a probablement considéré comme moralement exempt de l'obligation de respecter une interdiction édictée contre les intérêts de son propre pays.

(1) Cette condition résulte clairement des travaux préparatoires : décl. du rapporteur au Sénat, Journ. Off. 3 avril 1915. p. 183; décl. du min. de la Justice. Cf. Wahl. Rev. trim. dr. civ. 1915. 687; A. L. Jour. dr. int. 1916. 825.

(2) Cons. guerre Paris 2 juillet 1915, Journ. dr. int. 1915. 617; Rouen 22 octobre 1915, D. 1916. 2.13. Cf. aussi les auteurs cités à la note précédente, et Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 778.

(3) Ci-dessus n° 130. Par contre, le projet de ratification du décret de septembre donnait aux listes noires l'autorité d'une publication légale, qui avait pour effet de constituer mauvaise foi toute personne ayant contracté avec une maison inscrite sur la liste, même si la liste n'avait pas été consultée (art. 6). On peut se demander si cette mesure n'aurait pas entraîné des protestations et des représailles de la part des pays neutres dont les commerçants étaient visés.

Le Français se trouvant à l'étranger tombe sous le coup de cette loi, étant parmi les personnes visées par le décret de septembre. L'article 5 du code d'instruction criminelle, qui consacre le principe de l'application territoriale de la loi pénale, ne s'applique pas ici, le commerce avec l'ennemi étant considéré comme un délit contre les intérêts français en quelque lieu qu'il ait été commis (1).

189. — La tentative de commerce avec l'ennemi est punie à l'égal du délit lui-même (art. 1^{er}). Le contrat n'a donc pas besoin d'être conclu ou l'exécution commencée pour qu'il y ait lieu à condamnation ; une simple offre de marchandises, une demande d'échantillons, des pourparlers ou des correspondances en vue d'une affaire à conclure, suffisent (2). Mais conformément aux principes généraux, il faut distinguer la tentative des actes préparatoires non punissables, tels que la demande à l'autorité compétente d'une autorisation en vue de traiter une affaire avec un Allemand (3). Il n'y a pas ici de relations avec l'ennemi.

190. — La loi consacre un alinéa spécial (art. 1^{er}) aux complices de l'infraction, c'est-à-dire aux intermédiaires — préposés, courtiers, commissionnaires, assureurs, voituriers, armateurs — qui auraient concouru à la conclusion du contrat ou à l'exécution de l'obligation, en connaissant les conditions dans lesquelles l'acte était fait, en sachant par exemple que la marchandise transportée était d'origine ennemie, ou que les objets assurés étaient destinés à un agent allemand (4).

191. — Les peines prévues par la loi sont (art. 1^{er}) :

(1) Cass. crim. 15 juin 1917. Rev. dr. int. 1917. 543. Cf. art. 7 du projet de ratification et le rapport à la Chambre (Journ. Off. 8 juin 1916, p. 778).

(2) Tr. corr. Seine 20 octobre 1915, Journ. dr. int. 1916. 571.

(3) C. Paris, 7 décembre 1918, Journ. dr. int. 1919. 254.

(4) Il semble qu'on est allé trop loin dans cette voie en punissant un étranger qui transmet à travers la France des lettres d'affaires adressées à un correspondant ennemi par une personne ne résidant pas en France (Tr. corr. Bayonne 28 juillet 1915. Journ. dr. int. 1916. 900). Ce n'est pas là un cas de complicité, les liaisons entre étrangers et ennemis, hors de France, n'étant pas incriminées.

a) L'emprisonnement de un à cinq ans, et

b) L'amende de 500 à 20.000 francs,

ces deux peines pouvant être appliquées ensemble ou séparément. De plus, la condamnation entraîne de plein droit la privation pendant dix ans des droits civils et civiques énumérés à l'article 42 du code pénal.

192. — Les infractions sont jugées soit par les tribunaux correctionnels conformément aux principes généraux, soit par le conseil de guerre, la prohibition ayant été édictée dans l'intérêt de la défense nationale (1).

La loi du 27 avril 1916 sur la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre prévoit expressément que les conseils de guerre peuvent être saisis des infractions à la loi du 4 avril 1915 (2).

(1) Cons. guerre Paris, 2 juillet 1915, Journ. dr. int. 1915. 617; Cass. crim. 2 avril 1918, ib. 1918. 662.

(2) Journ. Off. 28 avril 1916, p. 3612.

QUATRIÈME PARTIE

Les Biens ennemis

CHAPITRE I

Naissance de l'institution des séquestres

193. — Les mesures que la guerre fit prendre contre la personne des sujets ennemis, ainsi que l'interdiction du commerce étendue même aux biens des ennemis situés à l'intérieur des frontières, avait créé une situation sans précédent jusque là, et qui devait nécessairement amener des conséquences nouvelles dans ce domaine du droit international. Aux siècles précédents, l'expulsion des ennemis établis dans le pays se faisait en leur permettant de prendre avec eux leurs biens, dont la confiscation ou même la simple rétention aurait apparu comme un abus condamnable.

C'est qu'alors les biens des ennemis se réduisaient à peu de chose, leur liquidation était aisée, leur transfert réalisable sans entraîner un grand trouble. Toute autre était la situation à la veille d'août 1914. Le nombre et l'importance des entreprises allemandes était considérable, et leurs administrateurs ou propriétaires se trouvaient dans l'impossibilité de s'en défaire du jour au lendemain. L'état d'esprit où ils étaient alors ne leur laissait d'ailleurs supposer aucun risque.

Il se trouva donc subitement en France une masse énorme de biens de toute sorte — évaluée à près d'un milliard et demi, valeur brute (1) — que leurs possesseurs avaient abandonnés, qu'ils ne pouvaient faire administrer en leur nom à cause de l'interdiction du commerce, et dont on ne savait comment régler

(1) Valeur nette un milliard. Décl. min. Justice au Sénat, Journ. Off. du 18 septembre 1919.

le sort. Le décret du 27 septembre 1914 n'avait pas prévu cette conséquence de ses prohibitions. Pourtant il fallait trouver une solution au problème, car les créanciers français commençaient à réclamer, ne trouvant personne pour les payer, et les autorités ne pouvaient se désintéresser de leur situation. La justice fut saisie, et, ne trouvant d'indication ni dans le décret de septembre, ni dans les précédents, essaya d'appliquer les principes généraux à ce cas complètement nouveau.

194. — La première solution à laquelle on songea fut, naturellement, la faillite. Il existait, en effet, une certaine analogie entre les deux situations, mais ce n'était qu'une analogie lointaine et peu concluante. Les créanciers réclamaient leur dû, et la maison ennemie avait cessé en fait les opérations. Pourtant il y avait un argument décisif contre cette manière de voir : il n'y avait pas de cessation de paiements et l'actif dépassait généralement de beaucoup le passif. Prendre prétexte de l'absence forcée du propriétaire pour procéder à une liquidation du fonds de commerce, était jugé comme un acte d'une sévérité trop téméraire. De plus, cette solution avait l'inconvénient de ne pouvoir s'appliquer qu'aux entreprises commerciales, et laissait en dehors, dans la même situation embarrassante, les biens des ennemis non commerçants.

La jurisprudence, après une courte hésitation, repoussa donc de façon unanime le système de la faillite (1).

Un sort pareil fut fait aux théories qui voulaient assimiler la non-présence des sujets ennemis avec l'absence telle qu'elle est définie par le Code civil, ou considérer les biens momentanément abandonnés comme vacants, ce qui en bonne logique aurait amené leur attribution à l'Etat sans autre forme de procès (2).

(1) Ce fut le trib. comm. de Nancy qui le premier, en août 1914, prononça la faillite de quelques maisons ennemies ayant cessé en fait les opérations. Cette solution fut condamnée par les Cours de Nancy 2 décembre 1914 et 24 mars 1915 (Rev. dr. int. pr. 1915-16. 503) et Bordeaux 22 mars 1915 (ib. 1917. 248). Cf. Paris 7 juillet 1915, Gaz. tr. 24 septembre 1915, pour le cas où l'actif de la maison ennemie était en réalité inférieur au passif. Cf. Henry, *Le séquestre des biens ennemis*, Rev. dr. int. pr. 1915-16. 466.

(2) Circ. de la Chambre des avoués de la Seine, 12 novembre 1914, citée par Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 798; Audinet, Journ. dr. int. 1917. 1603; Journ. off. 12 mars 1915, Déb. Chambre p. 339.

195. — Mais il y avait dans le Code civil une autre institution qui, quoique créée pour des hypothèses différentes, pouvait rendre des services dans le cas qui préoccupait les tribunaux : c'était le séquestre (art. 1961, Code civ.). Aussi, même avant le décret prononçant l'interdiction du commerce avec l'ennemi, des jugements prononcèrent le séquestre des biens de sujets ennemis, à la réclamation des créanciers qui craignaient de voir disparaître l'actif (1). Pourtant le Code civil ne prévoyait le séquestre que pour les « choses dont la propriété ou la possession est litigieuse » (art. 1961), ce qui, évidemment, ne comprenait pas l'hypothèse dont nous nous occupons (2).

En réalité le séquestre des biens ennemis était une de ces mesures hardies que la jurisprudence prend quand la réalité juridique la met devant une situation que les lois ne prévoient et ne réglementent pas. Le décret du 27 septembre, rendant impossible l'administration normale du patrimoine ennemi, fit sentir encore davantage la nécessité de trouver une organisation capable de sauvegarder les intérêts des créanciers français (3). Les conséquences que comportait en cette matière le décret furent formulées pour la première fois par une ordonnance sur requête du président du Tribunal civil du Havre, en date du 2 octobre 1914 (4), qui prescrivait la saisie-arrêt entre les mains du directeur des docks et entrepôts du Havre, de toutes les marchandises appartenant à

(1) Tr. Cotonou (Dahomey) 24 août 1914, cité par Reulos, Journ. dr. int. pr. 1917. 27.

(2) Audinet, *loc. cit.* ; Henry, *loc. cit.* 461.

(3) Pillet, *La guerre actuelle*, 50 ; exp. motifs de la loi du 4 avril 1915, Journ. Off. 1914. doc. parl. Chambre p. 2175 ; circ. min. Just. 29 fév. 1916. Journ. Off. 2 mars 1916 p. 1658 ; Signorel, *op. cit.*, 129 ; C. Paris, 17 juillet 1919, Journ. dr. int. 1920. 222.

Les mêmes circonstances conduisirent les autres belligérants à prendre des mesures analogues au séquestre français. V. loi du 27 novembre 1914 pour l'Angleterre, décrets du 30 janvier, 13 avril, 18 juillet et 8 août pour l'Italie, du 20 avril 1916 pour le Portugal ; v. aussi les déc. Bundesrath du 4 septembre. 22 octobre et 26 novembre 1914 prises en Allemagne sous prétexte de représailles contre la France et l'Angleterre (cf. Reulos, Journ. dr. int. 1917. 30). Pour l'Autriche, v. ord. du 22 octobre 1914. Cf. Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 804 et Reulos, *Manuel des séquestres*, 463.

(4) Reules, *Manuel des séquestres*, 42.

une maison allemande. Cette mesure était prise à la suite d'une requête du procureur de la République, pour empêcher qu'un cessionnaire des marchandises ennemies fut mis en possession, contrairement au décret du 27 septembre. Le décret, nous l'avons vu, ne disait pas cela et il aurait suffi de déclarer nulle la cession, comme faite au mépris de l'interdiction du commerce, tout en ne s'occupant pas de la possession des marchandises.

Cette mesure, complètement arbitraire quant au fond, puisqu'elle lisait dans un texte ce qui n'y était pas, fut néanmoins jugée par le Garde des Sceaux « de nature à faire jurisprudence (1) ».

Deux circulaires du 13 octobre, émanant, l'une du Garde des Sceaux et l'autre du Ministre de l'Intérieur (2), insistaient sur l'importance de la mesure et de la généralité qu'elle devait comporter. Ce fut la première fois qu'on parla de *séquestre*, sans d'ailleurs invoquer d'autre texte à l'appui que le décret du 27 septembre.

Des circulaires ultérieures et des ordonnances de présidents du tribunal, développèrent ensuite cette institution, qui prit avec le temps un caractère un peu plus précis, mais resta néanmoins fragmentaire et sans grande cohésion.

Bientôt d'ailleurs, un autre motif, qui acquit plus tard toute son importance, accentua le mouvement qui se dessinait. La prolongation de la guerre, et les méfaits auxquels les troupes allemandes se livraient en Belgique et en France, poussait l'opinion publique à demander des sanctions immédiates contre les biens des Allemands. Il fallait, à l'exemple de l'ennemi, « faire la guerre sur tous les terrains (3) ». Et on comprit aussi que les ennemis avaient laissé en France des valeurs atteignant une somme considérable, qu'il fallait conserver en vue d'un règlement ultérieur des dommages causés en pays envahis. Ce fut l'idée de « l'otage économique (4) » qui devait modifier, ainsi que nous le verrons, toute

(1) Circ. du 8 octobre 1914, Journ. Off. 9 octobre p. 8232.

(2) Reulos, 44.

(3) Discours du Garde des Sceaux à la Chambre. Journ. Off. 12 mars 1915. 339 ; cf. décl. des commerçants de Paris, citée par Signorel, *op. cit.* 165 n. 1 ; Barrault, *Rev. dr. int.* 1919. 449.

(4) Garde des Sceaux, *ibid* ; circ. 29 février 1916 ; Journ. off. 2 mars, p. 1658.

la théorie des séquestres, et aboutir au système admis par le traité de Versailles (1).

196. — Aucun texte d'ensemble, et ayant normalement force obligatoire, ne vint réglementer cette importante matière. Aucune théorie générale, qui satisfasse toutes les nécessités de la pratique, ne fut trouvée par les auteurs, qui n'arrivèrent même pas à s'entendre sur le fondement juridique de l'institution. Aussi, la jurisprudence tâtonna, et n'arriva que peu à peu à la formule définitive, dont nous allons essayer de tracer les contours. Celui qui étudiera la technique juridique contemporaine, trouvera dans cette institution des séquestres un exemple caractéristique de ses innovations hardies, aussi bien que de son manque de synthèse.

On considéra au début le séquestre comme un agent préposé à la conservation pure et simple du patrimoine de l'ennemi, au nom et au profit de ce dernier. Son rôle était donc strictement limité à certains actes urgents, dont l'omission aurait pu compromettre le patrimoine ou gêner les intérêts français.

Mais la guerre se prolongeait. Les biens ennemis, immobilisés, et pour ainsi dire mis en dehors de la circulation normale, devenaient un élément mort pour l'activité économique du pays. Ce fut alors qu'on se décida à donner au séquestre le rôle d'administrateur du patrimoine, avec la faculté d'exploiter, en certains cas, les entreprises ennemies, en lui accordant peu à peu les plus grands pouvoirs, sous le contrôle de la justice. Et on commença à admettre que le séquestre ne représentait pas le séquestré.

197. — Cette évolution n'aboutit à sa conclusion logique que dans le traité de paix. Pendant la guerre, ni le Parlement, ni le Garde des Sceaux, ni les tribunaux, n'admirent que le séquestre se transformât en liquidateur, pour procéder à la dispersion forcée du patrimoine qu'il gérât.

198. — En revanche, on ne laissa pas un seul bien ennemi sans séquestre. Tout le possible fut fait pour une main-mise complète sur les entreprises, propriétés et valeurs que les Austro-

(1) Cf. aussi rapport Faillot 29 octobre 1918; Journ. Off. doc. parl. 1791.

Allemands avaient laissées en France. En 1916, dans le seul département de la Seine, il y avait 173 séquestres, chargés de plus de 8.000 patrimoines ennemis. Leur administration avait exigé 80.000 ordonnances présidentielles, et les recettes avaient atteint le 31 mars 1916 la somme de 108 millions francs, dont 55 millions avaient servi au paiement des créanciers, et le reste avait été déposé à la Caisse des Dépôts (1). Le nombre des maisons allemandes séquestrées dans le département de la Seine était arrivé à 10.000 en octobre 1917 (2), et le total pour la France entière, en septembre 1919, s'élevait à 15.820 séquestres (3).

(1) Casabianca, *Mercuriale* de 1916, Journ. dr. int. 1917. 93.

(2) Roulhac, *ibid.*, 1918. 104.

(3) Décl. du min. de la Justice au Sénat, Journ. Off. 18 septembre 1919.

CHAPITRE II

Légalité du Séquestre

199. — Pour légitimer les mesures prises au sujet des biens ennemis on a invoqué tout à tour, ainsi que nous l'avons vu, la théorie des biens vacants, celle de l'absence, et finalement celle du séquestre, sans qu'on puisse trouver pour aucune une base sérieuse dans un texte de loi, ni même une analogie de situation pour servir comme point de départ. Le gouvernement, qui avait réglementé par décret le commerce avec l'ennemi, aurait pu suivre la même méthode pour organiser le séquestre, et lui enlever ce caractère d'expédient arbitraire qu'on pouvait exploiter contre lui. Mais il ne l'a pas fait, soit qu'il manquât de vues générales à ce sujet, soit qu'il eût reculé devant des difficultés de détail, dont il voulait laisser la charge aux tribunaux.

200. — C'est pour cette raison que quelques auteurs ont conclu qu'il fallait renoncer à trouver un fondement juridique à l'institution des séquestres (1).

C'était là une solution hâtive et qui négligeait un élément essentiel du problème. Il est vrai que l'article 1961 du Code civil fait mention de trois cas de séquestre, dont aucun n'est applicable aux biens ennemis (2). Mais il ne fut pas difficile de démontrer que cet article n'était pas limitatif, et ne faisait qu'appliquer à des cas déterminés une institution juridique conforme à l'esprit du Code civil, et dont le fonctionnement était indispensable dans bon nombre d'autres hypothèses (3). C'est ainsi que la jurisprudence l'appliquait depuis près d'un siècle, au cas de contestations au sujet d'une succession, ainsi qu'au cas, plus semblable encore à celui dont nous nous occupons, de non-présence (4). D'une

(1) Signorel, *op. cit.* 161 ; Goughenheim, *Gaz. tr.* 3 juillet 1915.

(2) Cf. *supra* n° 195.

(3) Barrault, *Rev. dr. int.* pr. 1918. 363 ; Wahl, *Dr. de la guerre.* 800.

(4) Cass. 27 avril 1825, Dalloz, *Rep. v° dépôt-séquestre*, n° 215.

manière générale, les tribunaux admettaient le séquestre chaque fois qu'il fallait conserver des biens ou protéger des intérêts dont la garde n'était confiée à personne, qu'il s'agisse d'un incapable de droit ou de fait (1).

L'exposé des motifs de la loi sur la liquidation des biens séquestrés (2) faisait allusion aux mêmes principes lorsqu'il disait : « Le séquestre est le régime de tous les biens dont l'administration échappe à leurs propriétaires. Il n'est qu'une application des principes de notre droit civil, auquel l'autorité judiciaire n'a eu qu'à se référer. »

201. — Ces idées sont vraies dans une certaine mesure seulement. Elles concordent assez bien avec le caractère primitif du séquestre. Mais elles impliquent deux conséquences qui ne s'accordent plus avec la structure finale de l'institution : dans la théorie classique, le séquestre doit être purement conservateur, et agir au profit du titulaire du patrimoine. Nous verrons que cela n'arrive pas dans notre cas, la jurisprudence ayant été amenée à étendre les pouvoirs du séquestre et à changer leur caractère.

202. — Si le projet de ratification du décret du 27 septembre avait été voté, il aurait donné au séquestre une base légale certaine, car son article 11 régularisait toutes les mesures déjà prises. En son absence, les circulaires ministérielles ne peuvent le légitimer, car elles n'ont pour le juge aucune force obligatoire, mais seulement une influence morale (3).

On peut se demander pourtant si cette circonstance pourrait conduire à contester le droit des tribunaux à nommer des séquestres aux biens des sujets ennemis. Ces derniers ne sont pas dessaisis de l'administration de leur patrimoine par l'ordonnance de séquestre, comme on pourrait le croire à première vue. C'est le décret du 27 septembre sur l'interdiction du commerce qui les a mis dans cette situation. Par suite de son application, les biens se trouvent sans administrateur, sans aucune surveillance. C'est en

(1) C. Nancy 26 février 1876 D. 76.1.313; Tr. Lille 30 juillet 1880 D. 82.2.20.

(2) Journ. Off. 4 mars 1919. doc. parl. Sénat, p. 81.

(3) Barrault, Rev. dr. int. pr. 1918. 379.

quelque sorte une mesure naturelle de police que le procureur prend en demandant la nomination d'un séquestre, et le tribunal qui l'ordonne ne lèse le droit de personne. A moins de poser en principe que les biens doivent être laissés à l'abandon, ou en la possession du premier qui s'en emparerait, on ne pourrait critiquer leur remise à un administrateur désigné par la justice.

203. — Sur quelque principe que l'on fonde ses reproches, on ne peut donc pas contester la légalité des séquestres. Plusieurs lois votées pendant la guerre ont d'ailleurs fait allusion à cette institution, qu'ils ont ainsi validée indirectement. Il en est ainsi de la loi du 27 septembre 1915 (art. 2) qui oblige les séquestres à déclarer la détention des tours à métaux, etc., de la loi du 4 avril 1915 (art. 2) qui punit le détournement ou le recel des biens séquestrés, et de la loi du 22 janvier 1916 sur la déclaration des biens ennemis détenus par des particuliers (1). Enfin, le traité de paix a donné une consécration rétroactive à toutes les mesures prises pendant la guerre.

(1) *Infra* n° 216.

CHAPITRE III

Nature juridique du séquestre

204. — Pour donner des contours fermes à l'institution du séquestre, et pour en tirer, de façon cohérente et unanime, toutes les conséquences pratiques, il aurait fallu commencer par s'entendre sur le but de sa création. Car ce but est l'élément essentiel pour en déterminer la nature juridique et par conséquent pour fixer les pouvoirs qu'on accordera à l'administrateur.

Mais c'est justement là-dessus que la plus grande incertitude a régné, puisque c'est à ce point de vue que la nouveauté de l'institution apparaissait plus visiblement.

205. — Tant qu'on a estimé que le but principal du séquestre était de protéger le patrimoine du sujet ennemi, et de le conserver au profit de son titulaire et des créanciers, on a affirmé que le séquestre était le mandataire de l'ennemi (art. 1984, Code civ.), qu'en l'absence de celui-ci la justice se chargeait de désigner (1).

C'était la théorie la plus simple, la première qui venait à l'esprit. Elle expliquait aisément l'obligation du séquestre de rendre compte de sa gestion, obligation qu'on considérerait comme capitale en la matière, car elle rendait impossible l'accusation de spoliation, que les Allemands n'auraient pas manqué d'élever dans le cas contraire. Et en même temps se trouvait justifiée la théorie qui rendait opposables au sujet ennemi tous les actes faits par le séquestre pour les besoins de son administration.

206. — Mais il y avait là a théorie du mandat plusieurs objections, qui en faisaient apparaître la fausseté dès qu'on approfondissait un peu l'analyse. Le séquestre n'était pas désigné par le prétendu mandant ; tout au contraire, le mandataire que celui-ci avait nommé avant la guerre ou au moment de partir, perdait

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, 871.

tout droit d'agir par suite du décret du 27 septembre, et c'est le séquestre nommé par la justice qui se trouvait chargé, exclusivement, de la conservation et de l'administration du patrimoine. La volonté du sujet ennemi n'intervenait pas dans la désignation du prétendu mandataire ; comment dire que celui-ci le représentait ? Une telle conception peut être admise pour des personnes qui sont incapables d'avoir une volonté, et même en ce cas l'idée de représentation est contestable. Mais ici, elle est complètement inadmissible.

De plus, le séquestre se voit accorder dans la pratique des pouvoirs que le sujet ennemi n'a plus, et ce dernier s'est vu interdire des actes qui restent en dehors de la compétence de l'autre. Le séquestre peut, par exemple, conclure des contrats, exécuter ceux déjà conclus, et faire tous les actes que le président du tribunal autorise. Il peut agir en justice pour les besoins de son administration, à l'exclusion du sujet ennemi, ainsi que nous le verrons. Il peut même intervenir dans les instances engagées entre son prétendu mandant et les tiers, pour défendre le patrimoine dont il assure la gestion, et cette faculté est incompatible avec la notion de mandat. Enfin, le séquestré ne peut plus disposer des biens soumis au séquestre, même par des actes faits à l'étranger et ne tombant pas sous la prohibition du décret de septembre (1),

D'ailleurs le but du séquestre ne cadre pas avec l'idée de mandat. Ce n'est pas pour rendre service au propriétaire ennemi que les biens ont été soumis à ce régime. On l'a fait, tout au contraire, comme une mesure de précaution contre un gaspillage possible de sa part, et pour assurer la conservation de « l'otage économique ». Le traité de paix, par la façon dont il règle le sort des biens séquestrés, montre avec évidence quel a été l'esprit de ces mesures.

207. — En réalité, nous l'avons vu, le séquestre est la consécration pratique du dessaisissement opéré par le décret du 27 septembre 1914, lorsqu'il a édicté la nullité de toutes les opérations que le sujet ennemi pourrait faire sur son patrimoine. Il ne peut être un mandataire, mais simplement un administrateur nommé

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 928 : « les intérêts qu'il représente ne sont pas à la discrétion du séquestré » ; Cassin, *loc. cit.* 43. Cf. *supra* n° 144.

par la justice, pour gérer le patrimoine ennemi (1), sous la surveillance des organes judiciaires, et selon certaines règles préétablies,

Entre le sujet ennemi et le séquestre, il n'existe aucun lien de droit ; il ne peut exister que des rapports de fait, selon les circonstances (2).

La gestion a lieu au profit de l'attributaire final du patrimoine qu'on ne connaît pas pendant la guerre, mais qu'on soupçonnait être différent du titulaire ancien, du moment qu'on parlait de gage économique. Ce n'est que le traité de paix qui a déterminé le sort final de ces biens par un règlement que nous étudierons. L'administration du séquestre est destinée aussi à rendre service aux créanciers du sujet ennemi, qui sont intéressés à la conservation du patrimoine et au paiement de leurs créances ; elle est utile, enfin, à l'intérêt général, qui veut que d'importantes maisons de commerce et d'industrie ne restent pas inactives pendant la guerre.

Ces idées sont confirmées par une décision de la Cour de Cassation, qui affirme que « le propriétaire étranger est privé, par l'institution du séquestre, de la libre disposition et de l'usage des choses qui lui appartiennent, et perd le droit d'intervenir dans leur gestion (3) ».

208. — Aucune des objections qu'on peut faire à l'idée de mandat, n'est valable pour cette théorie. Cette dernière seule permet d'expliquer juridiquement l'indépendance du séquestre, et le fait qu'il ne peut avoir avec le sujet ennemi que des rapports de fait, susceptibles d'aider à la bonne administration du patrimoine et d'être utiles aux intéressés français, comme par exemple pour faciliter le paiement des débiteurs, par la mise à la disposition du séquestre de sommes d'argent expédiées de l'étranger (4).

(1) Ou une fraction de ce patrimoine, les tribunaux ayant refusé quelque fois au séquestre le droit de gestion sur l'ensemble des biens d'un sujet ennemi (Schweitzer, *op. cit.* 165, note).

(2) Pillet, *La guerre actuelle*, 52 ; Barrault, *Rev. dr. int.* pr. 1919. 464.

(3) Cass. 3 mars 1920. *Gaz. Pal.* 20.424. Cf. Barrault, *Rev. dr. int.* pr. 1919. 452 ; Tr. comm. Nantes 13 août 1915, *Journ. dr. int.* 1915, 969.

(4) Circ. proc. République près Tr. Seine, 27 sept. 1915, *Journ. dr. int.* 1916. 355 ; Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 935 ; Barrault, *Rev. dr. int.* pr. 1919. 466.

209. — Il n'y a qu'une seule exception au dessaisissement complet du sujet ennemi : c'est la possibilité pour lui de se voir attribuer certaines sommes à titre alimentaire (1). Mais c'est là une mesure de faveur, soumise à l'appréciation du ministère public et du président du tribunal, et qui ne dérive nullement de l'idée de mandat.

(3) Circ. 3 déc. 1914, Reulos, 102; ord. pr. trib. Seine 30 oct. 1915, la Loi 16 nov. ; Reulos, Journ. dr. int. 1917. 41; Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 935.

CHAPITRE IV

Objet du séquestre

210. — Le séquestre a été appliqué tout d'abord aux maisons de commerce et aux entreprises industrielles ennemies. C'est à leur sujet que la question s'est posée au début, par suite des réclamations des créanciers français et des conséquences découlant de l'interdiction du commerce. Il s'agissait de « toutes marchandises, de tous deniers et généralement de toutes valeurs mobilières et immobilières dépendant des maisons allemandes, autrichiennes et hongroises pratiquant commerce, industrie ou agriculture en France, que ces maisons aient cessé ou non leurs opérations depuis la déclaration de la guerre (1) ».

Mais bientôt, sous l'influence de la notion d'otage économique, et à la suite de l'évolution dont nous avons déjà retracé les grandes lignes, le séquestre fut appliqué à tous les patrimoines ennemis, aux « biens de toute nature » laissés par les sujets ennemis « n'exerçant aucune profession », y compris les valeurs déposées dans les banques, ou chez des particuliers, les créances sur des maisons françaises, les parts d'intérêt dans les sociétés, etc. (2).

On ne fit d'exception que pour les instruments de travail, qui devaient permettre au sujet ennemi privé de ses biens, de gagner son existence (3).

211. — La seule condition exigée pour la mise sous séquestre était donc que ce fut une valeur appartenant à un ennemi (4), sans

(1) Circ. 13 octobre 1914, Reulos, 44; cf. aussi circ. 21 octobre 1914, ib. 49.

(2) Circ. 16 octobre 1914, Reulos 47, et 27 octobre 1914, ib. 54. Cf. décl. min. de la Justice à la Chambre, Journ. Off. 24 novembre 1915, p. 1890.

(3) Ord. pr. tr. Narbonne 27 octobre 1914, Journ. dr. int. 1915. 60; Signorel, *op. cit.* 138.

(4) L'application de ces mesures aux Bulgares a été suspendue le 10 décembre 1915 (Circ. 20 décembre 1915 et 29 février 1916, Journ. Off. 2 mars, p. 1660). Cf. Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 818.

faire aucune distinction d'après la nature ou la condition juridique de cette valeur (1).

Le séquestre s'applique donc aussi aux parts et actions ennemies dans des sociétés non-ennemies, et au patrimoine entier des sociétés ennemies, qu'elles possèdent ouvertement ce caractère, ou qu'elles se dissimulent sous la forme d'une société française (2).

Pour ces dernières, une divergence s'est produite dans la jurisprudence, sur le point de savoir si, lorsqu'une partie seulement du capital est possédée par des ennemis, le séquestre devait s'appliquer à toute la société ou seulement à cette partie des actions ou des intérêts. C'est, sous une autre forme, la question de la nationalité de la société, déduite de sa personnalité morale, que nous avons étudiée déjà (3).

La jurisprudence a fini par admettre que, si la majorité du capital de la société appartient aux ennemis, la société toute entière doit être mise sous séquestre (4), abstraction faite du siège social.

Si la plupart des administrateurs ou des gérants d'une société en commandite sont ennemis, la société n'est pas considérée comme ennemie par ce fait même, s'il n'est pas corroboré par d'autres indices. Le séquestre n'est prononcé que dans ce dernier cas (5).

Les mêmes solutions s'appliquent au cas des filiales et succursales des sociétés ennemies, leur lien avec la maison mère étant suffisant pour légitimer le séquestre.

Dans les autres cas, on met sous séquestre seulement la partie du capital et des bénéfices qui appartient aux ennemis, et on laisse par ailleurs la société fonctionner comme avant. Cette dernière n'a pas, en effet, le caractère de société ennemie, et les mesures qu'on

(1) Circ. 27 octobre 1914, Reulos 57.

(2) Montpellier 24 janvier 1916, S. 16.2.17 ; Cass. 20 juillet 1915, *Gaz.* Tr. 11 octobre 1915 ; Tr. Seine 3 mars 1916, *Journ. dr. int.* 1916. 980. Cf. *supra*.

(3) Ci-dessus n° 134.

(4) Tr. Seine 28 décembre 1915. *Journ. dr. int.* 1916. 610 ; Tr. Nouméa 2 juin 1915, *Journ. dr. int.* 1917. 679. *Contra* ; Rouen 3 novembre 1915, S. 16. 2. 57. Cf. Wahl, *Journ. des soc.* 1916. 157 ; Cass. 20 juillet 1915. S. 16. 1. 44 ; ord. ref. Seine 28 décembre 1915. *Journ. dr. int.* 1916. 610.

(5) Ord. ref. tr. Seine 28 décembre 1915, citée à la note précédente ; Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 830.

prendrait contre elle seraient préjudiciables aux intérêts français, alliés ou neutres (1). Ainsi, dans une société en commandite, dont les commanditaires sont sujets ennemis, on ne séquestre que leurs intérêts (2). Si le patrimoine tout entier de la société a été mis sous séquestre, les associés non ennemis peuvent en demander la mainlevée, qui doit être accordée sous réserve de conserver le séquestre dans les limites des parts des associés ennemis (3).

212. — Pour les sociétés d'assurance sur la vie ou contre les accidents de travail, la mise sous séquestre a été décidée par un décret en date du 29 septembre 1914 (4). Ce texte retire aux sociétés allemandes, autrichiennes ou hongroises de cette espèce l'approbation et l'enregistrement précédemment accordées, et remplace leurs directeurs par des administrateurs-séquestres désignés par arrêté du Ministre du Travail, qui ont pour mission « de prendre en charge et de conserver pour qui de droit l'actif correspondant aux contrats en cours souscrits en France et en Algérie », de continuer la gestion de ces contrats dans les conditions que nous avons examinées (5), de donner suite aux demandes de rachat et de toucher les sommes payées par les débiteurs (art. 1^{er}) (6).

Les autres sociétés d'assurance sont mises sous séquestre conformément aux règles générales (7).

(1) Ord. ref. Seine citée à la note précédente; Tr. Seine 14 décembre 1915, Journ. dr. int. 1916. 245; id. 3 mai 1916, ib. 1278; id. 29 avril 1916, ib. 1269; pour les sociétés de personnes : Circ. 25 octobre 1914 : décl. min. de la Justice, Journ. off. 12 mars 1915, déb. Chambre 340; Wahl, *Dr. de la guerre*. I. 833; arg. art. 1 al. 2 L. 22 janvier 1916. Tchernoff, *Rev. polit. et parl.* juillet 1916. 57.

(2) Tr. Toulouse 23 novembre 1915, Journ. dr. int. 1915. 428; Wahl, *ibid.* 834.

(3) Bourges, 24 novembre 1915, Journ. dr. int. 1916. 975.

(4) Journ. off. 1^{er} octobre 1914. Ce décret a été ratifié par la loi du 31 décembre 1915. (Journ. off. 1^{er} janvier 1916).

(5) Ci-dessus n° 178.

(6) D'après le rapport Honnorat (Journ. off. doc. parl. 1915.5) il y avait en France en 1914 cinq sociétés ennemies d'assurance sur la vie et une pour les accidents de travail. Les capitaux assurés représentaient une somme de 269 millions, c'est-à-dire 3,78 % du montant global des capitaux assurés par toutes les compagnies, françaises et étrangères en France.

(7) Circ. 21 octobre 1914, Reulos 49.

213. — En plus des biens appartenant aux sujets ennemis soumis à l'interdiction du commerce, tels que nous les avons déterminés (1), le séquestre a été appliqué à certaines autres catégories de biens, non sans provoquer quelque controverse.

Ainsi, le séquestre a été appliqué quelquefois aux sujets ottomans, quoique le gouvernement voulait ménager cette catégorie d'ennemis, et l'avait exclue du décret d'interdiction du commerce. Il est hors de doute que cette extension du séquestre constitue une mesure qui ne peut être justifiée juridiquement, étant donné que sa raison d'être se trouve dans le décret du 27 septembre, ni considérée comme opportune au point de vue politique (2).

La même question au sujet de la corrélation entre le décret du 27 septembre et la mise sous séquestre se pose au sujet des personnes appartenant aux nationalités « irrédentes », Alsaciens-Lorrains, Polonais, Tchèques et Slovaques, Yougo-Slaves et Transylvains. Leurs biens ne sont pas mis sous séquestre, à condition que leur nationalité d'origine soit bien définie (3). Mais cette mesure ne constitue pour eux qu'une « pure faveur », et doit être appliquée avec beaucoup de circonspection (4). Nous avons vu, d'autre part, que le commerce avec les sujets ennemis de cette catégorie reste interdit (5), au moins en théorie.

214. — Le séquestre est appliqué aussi aux anciens sujets ennemis déchus de la nationalité française, par suite de la loi du 7 avril 1915. Tout en reconnaissant que ces personnes ne rede-

(1) *Supra*, troisième partie, chapitre II.

(2) Cf. Déclaration du min. de la Justice à la Chambre, Journ. off. 24 novembre 1915. 1864. Toutefois la succursale de la Banque impériale ottomane a été mise sous séquestre (Tr. Seine 12 novembre 1914. Journ. dr. int. pr. 1916. 257).

(3) Circ. du 13, 14 et 16 octobre et du 18 novembre 1914, Reulos, 46 et 233; Tr. Mortain 6 septembre 1915, Journ. dr. int. 1915. 1155; Tr. Seine 27 avril 1915, *ib.* 1916. 983.

(4) C. Paris, 28 juillet 1915, Reulos, 386. La personne se trouvant dans ce cas peut demander la mainlevée du séquestre déjà admis (*id.* 9 mars 1916, *ib.* 390).

(5) Caen 3 novembre 1915, Journ. dr. int. 1915. 1155 et *supra* n° 124.

viennent pas toujours sujets ennemis, le Garde des Sceaux déclare qu'on doit mettre leurs biens sous séquestre, comme suspects (1). C'est une extension du séquestre tout à fait en dehors des principes que nous avons posés.

La même objection peut être faite à l'extension du séquestre aux personnes résidant en pays ennemi (2). On arriverait ainsi à mettre sous séquestre des biens français ou alliés.

Si le commerce avec ces personnes est interdit, c'est pour qu'il ne profite pas à l'ennemi, mais en ce qui concerne leur patrioïne se trouvant en France il ne peut exister aucune incapacité, l'idée de gage économique étant ici hors de question.

215. — Par mesure de bienveillance tout à fait exceptionnelle, certains sujets ennemis sont exempts du séquestre, s'ils se recommandent « par leur attachement notoire à la France », par exemple s'ils ont des enfants sous les drapeaux, s'ils se sont eux-mêmes engagés dans l'armée française, ou s'ils ont épousé une Française (3). C'est une question d'espèce que le président du tribunal appréciera.

216. — Le but du gouvernement était de faire mettre sous séquestre tous les biens ennemis se trouvant en France, sans qu'il puisse en rester quelques uns qui, pour une raison ou pour une autre, ne subissent pas le sort commun. A cet effet, et pour aider les investigations des parquets, la loi du 22 janvier 1916 créa l'obligation de déclarer les biens ennemis (4).

L'obligation de faire cette déclaration incombait à tous les détenteurs à un titre quelconque, aux gérants, gardiens ou surveillants de biens appartenant à des sujets ennemis, ainsi qu'aux

(1) Circ. 12 septembre 1917, Journ. dr. int. 1918. 1481. Cf. Tr. Nice, *le Temps* du 7 août 1920 (affaire Marguliès).

(2) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 824.

(3) Circ. 3 décembre 1914, Reulos, 101; trib. Seine 14 mars 1916, ib. 369; id. 2 décembre 1914, Journ. dr. int. 1916. 963; id. 26 décembre 1914, ib. 966.

(4) Journ. off. 23 janvier 1916, p. 619; décret du 28 février 1916, ib. 2 mars 1916; p. 1657; circ. 29 février 1916, ibid.; circ. 11 mars 1916, Journ. off. 12 mars.

débiteurs de ces mêmes personnes (art. 1^{er}). En somme, tous ceux qui possédaient une valeur faisant partie, à un titre quelconque, du patrimoine d'un sujet ennemi, dut en faire la déclaration. Mais il fallait que ces valeurs soient détenues par les déclarants au moment où ils faisaient la déclaration ; s'ils s'en étaient dessaisis ou avaient acquitté les dettes, ils étaient dégagés de toute obligation, le séquestre n'ayant plus d'objet en ce qui les concerne (art. 8 du décret).

217. — La déclaration portait sur tout ce qui forme l'actif du patrimoine ennemi, biens meubles et immeubles, créances, intérêts dans des maisons de commerce, ententes ou conventions d'ordre économique, etc. (art. 1^{er}), c'est-à-dire tout ce qui est susceptible d'être mis sous séquestre. Mais on n'est pas obligé de déclarer les objets sans valeur patrimoniale, comme par exemple la correspondance. De même l'obligation ne s'étend pas aux éléments formant le passif du patrimoine ennemi, comme sont les créances des tiers envers le séquestré (1).

Les déclarations ont dû être faites dans les quinze jours à partir du décret du 28 février, et dans les formes prescrites par ce décret (art. 2 et suivants). Elles devaient être reçues par le procureur de la République ou par son délégué, sous forme de procès-verbal.

218. — La loi prévoyait des sanctions pour ceux qui, de mauvaise foi, se seraient abstenus de déclarer certains biens. Il ne fallait pas pour cela qu'il y ait eu entente avec le sujet ennemi ; l'omission volontaire, ou une déclaration « sciemment » inexacte, suffisaient (art. 4). Les peines étaient l'emprisonnement de un à cinq ans et l'amende de 500 à 20.000 francs, cumulativement ou non, et l'interdiction des droits civils pendant dix ans (2).

219. — Les déclarants français de biens faisant l'objet de la

(1) Cf. Wahl, *Rev. trim. de dr. civ.* 1915. 292.

(2) Le secret professionnel ne peut être invoqué, ce cas étant parmi ceux où la loi oblige toute personne à se porter dénonciateur (art. 378 Code pénal ; Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 966).

loi, pouvaient être, sur leur demande, et sauf circonstances spéciales, considérés comme séquestres des biens déclarés (art. 2). Le tribunal était donc obligé de choisir comme séquestre la personne qui avait fait la déclaration, excepté au cas où il aurait eu des raisons particulières de suspicion, qu'il devait alors exposer dans sa décision, rendue sur réquisition du ministère public.

La loi ne dit pas que la mise sous séquestre des biens ainsi déclarés est obligatoire. Cependant cela ressortirait de son esprit ; autrement, la déclaration n'aurait pas d'utilité (1). Mais le décret du 28 février ne l'entend pas ainsi. Dans son article 6 il montre clairement que, pour son auteur, la mise sous séquestre n'était que facultative (2). C'était pourtant la meilleure occasion de régulariser le séquestre, en le rendant obligatoire et général.

Dans le cas où une partie du patrimoine du sujet ennemi se trouverait déjà sous séquestre, le tribunal serait autorisé, par application de l'article 2 de la loi, à considérer cette circonstance comme étant de nature à empêcher la nomination de celui qui fait la déclaration et de désigner le séquestre déjà existant comme administrateur de tout le patrimoine, pour réaliser l'unité d'administration.

220. — A vrai dire, les différentes circulaires qui ont réglé cette matière, ne se sont pas préoccupées de cette condition, pourtant essentielle, de l'unité d'administration. C'est ainsi qu'à la suite d'une circulaire du 4 novembre 1914 (3) a pris naissance un séquestre *collectif*, représenté par les banques qui détenaient des fonds ennemis. Ces banques furent nommées séquestres par des ordonnances du président du tribunal de la Seine (4), chaque maison étant désignée dans une ordonnance séparée, mais sans faire mention nominale de leurs clients ennemis. Cela attira à cette mesure l'accusation de violer l'article 5 du Code civil (5), qui

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 839.

(2) « Si, à la suite de la déclaration, le ministère public prend des réquisitions tendant à la mise sous séquestre... »

(3) Reulos, 70.

(4) 31 octobre et 9 novembre 1914, *Gaz. tr.* 15 janvier 1915 ; Courtois, *id.* 16 janvier 1915.

(5) Tr. Besançon 23 novembre 1914, *Gaz. tr.* 17 décembre 1914. *Contra* ; Barrault, *Rev. dr. int.* pr. 1918, 380.

interdit aux juges de décider par voie de règlement général. Mais on n'eut pas de peine de se convaincre que tel n'était pas le cas ici, ne s'agissant nullement d'établir une règle pour l'avenir, mais seulement de trancher une question déterminée.

221. — Ce séquestre collectif, dont le rôle d'ailleurs doit se borner à conserver les valeurs ennemies telles qu'elles se trouvent (1), peut entrer en conflit avec le séquestre spécial nommé pour administrer les biens d'un sujet ennemi déterminé. Si la nomination de ce dernier est postérieure, le séquestre collectif prend fin implicitement (2), car il présente moins de sécurité (le séquestre spécial étant obligé à déposer les valeurs à la Caisse des Dépôts), moins de facilités de surveillance, et ne permet pas de réaliser l'unité d'administration du patrimoine. En réalité, le séquestre collectif n'est qu'un expédient pour immobiliser rapidement, aux mains de leurs détenteurs, les valeurs appartenant aux sujets ennemis, jusqu'à ce que des mesures définitives soient prises en vue de leur administration.

Si le séquestre collectif est postérieur au séquestre spécial, celui-ci ne prend pas fin. Au contraire, on devrait lui accorder le pas sur l'autre, qui ne serait, nous l'avons vu, que transitoire.

222. — Dans le même ordre d'idées, on devrait décider qu'il ne doit exister, sauf circonstances tout à fait spéciales, qu'un seul séquestre pour chaque patrimoine. Au point de vue théorique, cela s'accorde avec les principes que nous avons posés, et au point de vue pratique on évite ainsi des difficultés inextricables. La circulaire du 6 décembre 1914 (3) recommande la concentration de l'administration aux mains du séquestre de l'établissement principal, sans toutefois sacrifier la question du contrôle des opérations, qu'un seul président du tribunal souvent ne pourrait pas faire.

(1) Circ. 17 mars 1915, Journ. off. 17 mars.

(2) Tr. Seine 16 mars 1915, Gaz. tr. 22 mars 1915; ib. 30 octobre et 9 novembre 1914, Journ. dr. int. 1915. 1144.

(3) Reulos 114.

CHAPITRE V

Procédure de la mise sous séquestre

223. — Il ressort de toutes les dispositions que nous venons d'examiner, ainsi que de l'esprit général de l'institution, que la mise sous séquestre du patrimoine ennemi est obligatoire, sauf les exceptions qui ont été étudiées (1).

Le séquestre est demandé par le ministère public, par requête adressée au président du Tribunal civil. Son droit d'agir en cette matière est incontestable, car l'ordre public y est intéressé au premier chef (2). Mais ce qui paraît moins explicable, c'est le fait que personne parmi les autres intéressés ne peut saisir directement le président du tribunal d'une requête tendant à la nomination d'un séquestre sur les biens ennemis (3). Et le président du tribunal ne peut non plus agir d'office. Il est fâcheux que le nombre des personnes pouvant demander le séquestre ait été ainsi limité ; il y aurait eu intérêt, tout au contraire, d'accorder cette faculté de la façon la plus large, afin de mieux s'assurer qu'aucun bien n'a pu échapper aux mesures prescrites par le gouvernement (4).

(1) Ci-dessous n° 215.

(2) Cass. 17 décembre 1913, S. 14.1.153 ; Besançon 13 février 1917 D. 17.2.44 ; Nouméa 2 juin 1915, Journ. dr. int. 1917. 678 ; Barrault, Rev. dr. int. pr. 1918. 383. Cf. circ. 3 novembre 1914, Journ. off. 4 novembre. L'intervention obligatoire du ministère public rend impossible la nomination du séquestre par le tribunal de commerce (Tr. Seine 28 mars 1917, Rev. int. pr. 1919.555).

(3) Tr. Seine 20 janvier 1917, Journ. dr. int. 1917. 700 ; Paris, 28 juin 1917, ib. 1781.

(4) Il y a une seule exception : Une circulaire du 30 octobre 1914 (Journ. off. du 31 oct.) admet le droit pour le débiteur d'un sujet ennemi de demander au président du tribunal la nomination d'un séquestre pour recevoir les sommes dues. Cette mesure part de l'idée, que nous avons déjà eu l'occasion de critiquer (ci-dessus n° 176), que le débiteur à qui il est défendu de se libérer entre les mains du sujet ennemi, n'a pas toutefois le droit de conserver la somme après l'échéance.

224. — Toute la procédure du séquestre est gracieuse. Elle a lieu sans que l'intéressé soit mis en cause ou même averti, ce qui, tout en présentant un incontestable avantage de rapidité, peut facilement donner naissance à des injustices. On a vu même des Français véritables dont les biens ont été mis sous séquestre par inadvertance (1). Le principal intéressé peut donc apprendre la mesure si grave prise contre lui seulement par la publication qui en est faite en extrait, dans le *Journal Officiel*, par les soins du Ministère de la Justice (2).

225. — L'ordonnance de séquestre est exécutable dès qu'elle a été rendue. Le séquestre, dont le choix ne dépend que de l'appréciation du président du tribunal — sauf l'application de l'article 2 de la loi du 22 janvier 1916 (3) —, entre immédiatement en fonctions.

Mais étant rendue par une procédure non-contradictoire, elle n'a aucune autorité de chose jugée, soit quelle repousse soit qu'elle admette le séquestre. La question peut donc être à chaque instant posée de nouveau par le ministère public, à la demande des intéressés ou de sa propre initiative, en demandant la mainlevée du séquestre ou en redemandant la nomination d'un séquestre qui a été repoussée une première fois.

L'ordonnance de mise sous séquestre ne crée pas, pour la même raison, aucune présomption concernant la nationalité de la personne dont les biens ont été mis sous séquestre. Cette dernière peut donc solliciter du ministère public un nouvel examen de la question, en prouvant qu'elle n'est pas de nationalité ennemie. Mais si le ministère public refuse d'agir, aucune autre voie ne s'offre à l'intéressé. C'est ici une grave lacune du système, car pareille sévérité ne peut avoir aucune justification. Il est étonnant que les nombreuses circulaires n'aient pas songé à accorder au séquestré une voie de recours directe, et aient tout subordonné à la bonne volonté du ministère public, qui est justement celui qui a demandé le séquestre dont on veut contester le bien-fondé.

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 851.

(2) Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1914. 736.

(3) *Supra* n° 219.

CHAPITRE VI

Gestion du séquestre (1)

226. — Les pouvoirs du séquestre ont évolué de la même manière que les théories sur la nature juridique de l'institution. Au début, quand on croyait que la notion de séquestre telle qu'on la trouve dans le Code civil, suffisait pour tous les besoins et pour toutes les difficultés, on ne lui attribuait qu'un rôle strictement conservatoire. Il avait pour mission essentielle de garder les biens, de payer les créanciers, et, dans ce but, de réaliser l'actif dans la mesure du passif à éteindre (2).

Sous l'influence de la durée de la guerre, des nécessités de la défense nationale, et de la transformation des idées quant à sa structure juridique, le séquestre vit ses pouvoirs s'étendre peu à peu, de sorte qu'il devint un véritable administrateur du patrimoine, et put faire, avec l'autorisation du président du tribunal, la plupart des actes que comporte la gestion normale du patrimoine (3).

Finalement, l'idée de simple administration fut dépassée ; le séquestre put faire tous les actes, même de disposition, que le président du tribunal jugeait utiles.

Il n'y a rien là qui puisse infirmer les principes que nous avons établis. Le titulaire du patrimoine est dessaisi presque complètement, mais cela ne doit pas empêcher le patrimoine de continuer

(1) Cf. Instruction du directeur-général de l'enregistrement, 25 nov. 1914, Reulos, 83 ; instruction-circulaire du président du trib. civil, 28 février 1915, ib. 125.

(2) Tr. Havre 10 mai 1915, Journ. dr. int. 1915. 1126 ; Rouen 24 décembre 1915, S. 16.2.37 ; Tr. Havre 23 juin 1915, Journ. dr. int. 1915. 1135 ; Circ. 3 novembre 1914, Journ. off. 4 novembre ; circ. 14 novembre 1914 ; Journ. off. 16 novembre ; circ. 3 déc. 1914. Reulos, 102 ; circ. 6 janv. 1915, ib. 124 ; exp. mot projet de ratification décret du 29 sept. 1914 Journ. off. 1914. doc. parl. Chambre 2176 ; déclar. min. de la Justice au Sénat, Journ. off. 3 avril 1915, p. 180 ; Audinet, Journ. dr. int. 1918. 52.

(3) Tr. Tunis 22 novembre 1915, Journ. dr. int. 1916. 605 ; Wahl, Dr. de la guerre, I. 874.

son activité, à la seule condition qu'elle ne profite pas pendant la guerre à l'ennemi (1). C'est le rôle du séquestre de remplir cette double fonction, de faire profiter la communauté par une gestion intelligente, d'empêcher tout bénéfice de l'ennemi par une surveillance étroite.

227. — Les pouvoirs du séquestre doivent être envisagés sous trois aspects : dans ses relations avec les créanciers, avec les débiteurs, et enfin avec le sujet ennemi lui-même.

Une des premières missions du séquestre fut celle de régler les créanciers du patrimoine ennemi, qui, en l'absence de leur débiteur ou de son mandataire — ce contrat étant interdit par le décret de septembre — ne pouvaient demander le paiement de leurs créances qu'en faisant appel à la justice.

Le séquestre est destiné à éviter toutes ces difficultés. Il a le droit de payer les créanciers, conformément aux règles du droit commun (2). Dans le cas où il refuserait le paiement, il peut être poursuivi devant les tribunaux.

Le paiement est fait par lui, non à titre de mandataire du sujet ennemi, ainsi que nous l'avons vu, mais en vertu de son droit d'administrateur du patrimoine d'autrui. L'attributaire final de ce patrimoine le recevra tel quel de ses mains, de sorte que tous les actes faits par le séquestre lui seront opposables.

On discute si le paiement des dettes exigibles doit être soumis à l'autorisation du président du tribunal (3). En principe cette autorisation ne devrait être demandée que pour les actes comportant une appréciation personnelle, et susceptibles de compromettre le patrimoine mis sous séquestre. Pour les dettes exigibles, ces deux conditions ne sont pas réunies.

228. — Le séquestre doit payer, conformément au droit commun, toutes les créances liquides et exigibles. Il peut procéder à la liquidation des autres (4), mais sous aucun prétexte il ne peut

(1) Circ. 14 novembre 1914, précitée; Pillet, *La guerre actuelle*, 49.

(2) Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1914. 737.

(3) *Sic.* : Tr. Seine 1^{er} déc. 1914 et 1^{er} févr. 1916, cités Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 891. *Contra* : Wahl, *Rev. trim. dr. civ.* 1914. 740.

(4) Tr. comm. Marseille 8 janv. 1915. *Journ. dr. int.* 1917. 215.

payer une dette non encore échue. On ne doit pas confondre son rôle avec celui d'un syndic de faillite. Il existe pourtant sur ce point quelques divergences. On a dit que lorsque l'actif était insuffisant, il devait payer d'abord les créanciers privilégiés, les autres se partageant entre eux le reste. Le président du tribunal indiquerait la marche à suivre en pareil cas (1). Il nous semble qu'il n'y a aucune raison de déroger en ce cas au droit commun ; il faudra donc déclarer la faillite du débiteur insolvable, et ne payer que les créanciers ayant produit devant le juge-commissaire (2).

Il n'y a aucune difficulté en ce qui concerne les créances françaises, alliées ou neutres. Les seules qu'il faudra payer seront celles ayant pris naissance avant la guerre, ou, depuis, à l'étranger, avant la mise sous séquestre, qui opère le dessaisissement du sujet ennemi.

Mais il en est autrement en ce qui concerne les créanciers ennemis. Le paiement de ces derniers est rendu impossible par le décret du 27 septembre, qui ajourne l'exécution de toutes les obligations jusqu'à la fin de la guerre. Mais il peut arriver que jusque là le séquestré devienne insolvable. La liquidation est-elle alors ajournée, ou considère-t-on que les créanciers ennemis, n'ayant pas produit à temps à la faillite, n'ont plus aucun droit ? Cette dernière solution paraît la plus conforme au texte, ainsi qu'aux intérêts des créanciers français, qu'un ajournement rendrait victimes d'une série de mesures destinées à les protéger. Mais la jurisprudence semble avoir reculé devant une pareille conclusion, qui conduirait en quelque sorte à accorder aux créanciers français un droit de préférence sur les créanciers ennemis (3).

229. — En ce qui concerne les dettes en argent, le paiement est fait avec les sommes qui sont disponibles. Si celles-ci ne suffisent pas, le séquestre peut se procurer des ressources en réalisant

(1) Reulos, Journ. dr. int. 1917. 38 ; Tr. Seine 10 déc. 1915, Journ. dr. int. 1915. 912 ; Audinot, ib. 1918. 54. Une autre déclaration a renvoyé le paiement des créanciers non-privilégiés à la fin des hostilités (Tr. Seine 11 juil. 1916. ib. 1917. 231).

(2) Demogue, Rev. trim. dr. civ. 1916. 509.

(2) Tr. Seine 10 sept. 1915, Reulos, 370 ; id. 1^{er} févr. 1916, ib. 372.

une partie de l'actif, en aliénant des meubles, et au besoin même des immeubles (1), avec l'autorisation du président du tribunal, qui apprécie l'étendue des besoins. La vente a généralement lieu aux enchères, sauf pour les achats faits par le gouvernement pour les besoins de la défense nationale (2).

230. — Pour les dettes autres que l'argent, il n'y a non plus aucun obstacle à ce que le séquestre les paye, autant que cela est possible. Ainsi, il pourra livrer les marchandises vendues par le sujet ennemi, si le prix en avait été payé avant la guerre (3). Dans le cas où le prix n'aurait pas été payé alors, la créance n'est pas exigible. Il s'agit en ce cas de savoir si le contrat est encore exécutable, problème que nous examinerons plus loin.

231. — Nous avons dit que lorsque l'actif est insuffisant pour payer tous les créanciers, il y a lieu de déclarer en faillite la maison ennemie. Le rôle du séquestre cesse dès que le syndic a été nommé. La faillite opère un nouveau dessaisissement, en faveur des créanciers du patrimoine (4).

232. — En ce qui concerne les rapports du séquestre avec les débiteurs du sujet ennemi, il se pose une question primordiale. L'interdiction du commerce avec l'ennemi s'oppose-t-elle à ce que le séquestre reçoive le paiement des créances, ou l'exige en justice des débiteurs récalcitrants? Si le séquestre représente le sujet ennemi, la réponse doit être incontestablement négative, car il ne pourrait avoir plus de pouvoir que son prétendu mandant.

Mais nous avons vu que tel n'est pas le cas. La gestion ne se

(2) Barrault, *Rev. dr. int.* 1919. 464; circ. 14 nov. 1914 précitée; Audinet, *Journ. dr. int.* 1918. 65; Rouen 24 déc. 1915. S. 1916. 2. 37.; Tr. Seine 21 déc. 1915, *Gaz. tr.* 9 janv. 1916; décl. min. de la Justice, *Journ. off.* 3 m. i 1916. 3817.

(3) Tr. Teine 28 mars 1916, *Journ. dr. int.* 1916. 987.

(4) Tr. Havre 10 mai 1915, *Rev. dr. int. pr.* 1915-16. 526.

(5) Tr. Pontoise 6 mai 1915, *Journ. dr. int.* 1916. 237; Paris. 7 juil. 1915. *Gaz. tr.* 1915. 1^{er} sen. 2. 224; et 18 nov. 1915, *ib.* 373; Demogue, *Rev. trim. dr. civ.* 1916. 509; Signorel, *op. cit.* 141; Wahl, *Dr. de la guerre*, IV. 216.

fait pas au profit du sujet ennemi, il n'y a donc pas lieu d'interdire le commerce du séquestre, ce qui constituerait un non-sens, car il est nommé justement pour administrer le patrimoine (1). Le débiteur du séquestre ne contrevient donc pas à l'interdiction du commerce en payant au séquestre.

233. — Bien plus, le séquestre peut réclamer en justice le paiement que le débiteur refuserait de faire de plein gré. Il peut demander l'exécution des contrats passés avant l'interdiction du commerce, par le sujet ennemi, il peut demander le paiement du prix des marchandises, il peut réclamer l'exécution de toute obligation exigible (2). Car, à son égard, nous l'avons dit, le décret du 27 septembre n'a aucune force. D'ailleurs, puisque nous avons reconnu que l'ennemi lui-même pourrait agir, il serait absurde de refuser cette possibilité à celui qui le remplace à la tête du patrimoine, pour l'administrer dans l'intérêt général.

Pourtant, cela n'a pas été compris dès le début. Sous le prétexte que l'action en justice n'est pas un acte conservatoire, mais qu'elle comporte des mesures de disposition et des transactions, on a refusé au séquestre le droit d'ester en justice. On a soutenu même que cela constituerait un mandat *ad litem* prohibé par le décret du 27 septembre (3). Et on a affirmé que l'article 1961 du Code civil s'opposait à ce que le séquestre fut étendu à tout le patrimoine (4).

Ce que nous avons déjà dit de la nature du séquestre suffit pour prouver la fausseté de tous ces arguments. Nous n'y reviendrons plus. Aussi la jurisprudence ne pouvait pas s'attarder à de pareils raisonnements. Les besoins de la pratique ne le lui auraient

(1) Cass. 3 mars 1920 Gaz. pal. 1920. 424 ; Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 876 ; Audinet, Journ. dr. int. 1918. 52 ; Barrault, *loc. cit.* ; Tr. Havre 10 mai 1915, Journ. dr. int. 1915. 1126 ; Lois nouvelles 1915. I. 192 ; circ. 30 oct. 1914, Reulos, 58.

(2) Circ. 30 oct. 1914, Journ. off. 31 oct. ; Tr. comm. Nantes 13 août 1915, Journ. dr. int. 1916. 969 ; décl. min. Justice, Journ. off. 10 sept. 1916, déb. parl. Chambre 3602.

(3) Tr. Marseille 22 janv. 1915, Journ. dr. int. 1915. 1114 ; C. Aix 14 mai 1917, *ib.* 1918. 272.

(4) Courtois, Journ. dr. int. 1915. 518.

d'ailleurs pas permis. Elle admit donc le droit d'agir du séquestre et ne discuta plus que le point de savoir si, pour ce faire, il avait besoin de l'autorisation du président du tribunal, ou non.

234. — Certaines décisions ont admis que le séquestre pouvait ester de plein droit en justice, et qu'il devait même être mis en cause à côté du sujet ennemi (1). Mais la majorité de la jurisprudence reconnaît qu'une autorisation est nécessaire, cet acte étant assez grave pour qu'il ne soit pas laissé à l'appréciation souveraine du séquestre (2)

L'autorisation doit être donnée en principe par le président du tribunal qui a la surveillance générale des opérations du séquestre. Mais certains tribunaux admettent que le séquestre peut être habilité, surtout quand il est défendeur, par l'instance même devant laquelle il plaide (3), ce qui est fâcheux au point de vue de l'unité du contrôle. Mais il est évident que si le séquestre ne demande pas lui-même l'autorisation, le demandeur peut le faire, en l'assignant en référé, car il ne peut laisser compromettre ses droits par suite du mauvais vouloir du séquestre (4).

235. — Nous avons posé comme principe que l'autorisation est nécessaire pour tous les actes qui comportent une appréciation personnelle et peuvent entraîner des risques. L'action en justice est une des hypothèses qui réunissent incontestablement ces deux caractères. Nous croyons donc que la jurisprudence qui exige une habilitation préalable du séquestre est juste, et que le président

(1) Tr. Philippeville 15 avril 1915, Gaz. tr. 30 juil. 1915 ; Tr. Marseille 8 janv. 1916, Journ. dr. int. 1917. 215.

(2) Tr. Tunis, 22 nov. 1915, Journ. dr. int. 1916. 605 ; Tr. Versailles 6 oct. 1915, et C. Paris 26 déc. 1916, Journ. dr. int. 1917. 691 ; Tr. Cotonou 23 août 1916, ib. 1917. 1443 ; Tr. Marseille 16 mars 1916 ib. 1917. 241 ; C. Besançon 13 févr. 1917, ib. 1918. 275 ; Tr. Seine 26 mars 1918, ib. 1918. 652 ; Alger 22 juil. 1915, Gaz. tr. 10 sept. 1915 T.. Seine 21 déc. 1915, Gaz. tr. 9 janv. 1916 ; Cass. 3 mars 1920, Gaz. Pal. 20.424. La même solution est admise pour la défense : Tr. Seine 23 mai 1916, Journ. dr. int. 1916. 1275.

(3) Paris, 23 oct. 1915, Journ. dr. int. 1915. 1153 ; Tr. Seine 26 mars 1918, Journ. dr. int. 1918. 646 ; id. 7 mai 1918, ib. 1180.

(4) Tr. Tunis, 22 nov. 1915, Rev. dr. int. 1915. 539.

du tribunal garde toute latitude pour l'accorder ou la refuser, selon les circonstances et les moyens d'action dont disposera le séquestre. De plus, ces mêmes idées nous conduisent à exiger une autorisation nouvelle pour l'appel ou le recours, car ces actes engagent une nouvelle responsabilité et peuvent aggraver les suites de l'acte primitif (1).

236. — Le droit d'agir du séquestre se borne, bien entendu aux actions ayant trait directement à l'objet de sa mission (2), c'est-à-dire correspondant aux actes qui concernent l'intégrité du patrimoine qu'il administre. Il n'aura pas à s'occuper des actions dont l'objet est étranger aux biens soumis au séquestre et encore moins des actions n'ayant aucun caractère patrimonial. Mais, de par sa mission, il a son mot à dire dans tous les procès qui peuvent avoir pour conséquence une diminution du patrimoine, même si ces litiges ont en apparence un objet en dehors de ses préoccupations. C'est une conséquence du dessaisissement qui a été opéré par sa nomination, qui lui rend non opposables tous les actes faits en dehors de lui. La jurisprudence est donc trop restrictive et part d'une mauvaise compréhension du rôle du séquestre, lorsqu'elle lui refuse le droit d'ester en justice s'il s'agit d'une action en revendication, en dommages-intérêts pour délit civil ou pénal, ou d'autres actions auxquelles elle attribue faussement un caractère personnel au sujet ennemi (3).

237. — Tout au contraire, c'est au séquestre qu'on devrait refuser le droit d'agir en tous ces cas. Le contraire reviendrait à lui permettre encore de faire certains actes, d'une grande importance — comme celui dont nous nous occupons — malgré le dessaisissement qui est à la base de l'institution, ainsi que nous l'avons maintes fois prouvé. Le sujet ennemi ne peut agir ou être assigné seul que pour les actions personnelles qui sortent de la

(1) Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 920.

(2) Aix, 14 mai 1915, S. 17.2.33 ; Henry. Rev. dr. int. pr. 1915-16, 483.

(3) Tr. Oran 19 avril 1915, Rev. dr. int. pr. 537 ; Tr. Tarascon 17 mars 1916, et Aix précité ; Rouen 22 déc. 1915, Rev. dr. int. pr. 546 ; Tr. Bri-
gnolles 18 déc. 1919, Journ. dr. int. 1920. 225.

compétence du séquestre, et qui se réduisent à peu de chose, surtout si l'on pense que même les actions relatives à la personne et à la famille ont des répercussions souvent très graves sur le patrimoine. En stricte logique, il faudrait que pour ces dernières on exige la présence du séquestre à côté du sujet ennemi.

Les jugements obtenus par ou contre le séquestre sont opposables à l'attributaire final du patrimoine, suivant le principe général que nous avons établi pour tous les actes.

238. — Ceci nous amène à examiner les rapports réciproques du séquestre et du séquestré. Nous avons déjà dit que par la nomination d'un administrateur, comme conséquence au décret d'interdiction du commerce, le sujet ennemi était privé de l'exercice de ses droits patrimoniaux (1). De plus, l'idée d'otage économique, dont le traité de paix a formulé les conclusions, conduisait à douter que l'ennemi sera l'attributaire final du patrimoine qu'il possédait en France.

Le séquestre est donc un tiers vis-à-vis du séquestré. Entre eux l'interdiction du commerce reprend toute sa force, et il ne peut y avoir que des rapports de fait, dans le genre de ceux déjà définis plus haut, ou quelques rares relations juridiques à l'avantage des intérêts français, et qui, par cela même, ne tombent pas sous le coup du décret de septembre. Et encore une circulaire du 27 décembre 1915 soumet ces relations à la surveillance du ministère public (2).

239. — C'est donc le séquestre qui exerce tous les droits patrimoniaux du séquestré. En dehors des actes que nous avons étudiés, il peut faire tous ceux qui rentrent dans le cadre de sa mission.

Il peut notamment exécuter les contrats conclus avant la guerre, car le décret de septembre ne lui est pas applicable, et cette exécution se décompose en une livraison et un paiement, deux actes qui lui sont permis, comme nous l'avons vu (3).

(1) *Supra* n° 202.

(2) Circ. du procureur de la République près le trib. de la Seine Reulos, 177.

(3) Tr. Bordeaux 17 janv. 1916, Journ. dr. int. 1916. 1592 ; Tr. comm. Havre 10 mai 1915, Rev. dr. int. pr. 1915. 526 ; Henry, *ib.* 477.

Pour des raisons analogues, il peut prendre part et voter aux assemblées générales des sociétés, à la place du séquestre (1). C'est l'exercice d'un droit patrimonial, qui ne dépasse même pas les pouvoirs d'un administrateur.

Il est inutile de continuer cette énumération. Avec l'autorisation du président du tribunal, le séquestre peut faire, sur le patrimoine qu'il administre, tous les actes que le maître lui-même pourrait faire, sauf les actes de disposition, qui restent complètement en dehors de sa mission (2).

240. — L'administrateur séquestre peut-il conclure d'autres contrats, et continuer l'exploitation du patrimoine dont il a mission de prendre soin? Tant qu'on l'a considéré comme représentant du séquestre, on a repoussé cette solution, car on ne voulait pas que l'ennemi puisse profiter de la gestion de son patrimoine pendant la guerre, et tirer avantage des richesses générales pendant que ses compatriotes dévastaient celles des régions envahies. Mais on s'est aperçu de cette vérité, que le fonctionnement normal d'une entreprise, s'il la fait bénéficier de l'activité générale, il la fait contribuer aussi au bien-être de la nation, et qu'on ne frappe pas impunément de paralysie, surtout en pleine guerre, un grand nombre d'industries et de maisons de commerce.

On a donc fini par permettre, d'abord timidement, ensuite plus largement, que les séquestres continuent, eux-mêmes ou par des agents techniques qu'ils surveillaient, à exploiter certaines usines ou entreprises allemandes, surtout si l'intérêt de la défense nationale, des employés ou des créanciers l'exige. Conserver, c'est surtout ne pas laisser dépérir le gage ou diminuer sa valeur (3).

(1) Wahl, Sirey 1917.2.58; Barrault, Rev. dr. int. 1919. 466.

(2) Lyon 6 févr. 1917. Journ. dr. int. 1917. 1062; circ. pr. tr. Seine 28 févr. 1915, Reulos 132. Cf. projet de ratification du décret de septembre art. 1 al. 3. Circ. 3 nov. 1914, précitée.

(3) Circ. 3 nov. 1914, précitée; circ. du 6 janvier 1915, Reulos, 124; instructions du 2 février 1916, Reulos, 179 : « On peut se demander aujourd'hui si l'intérêt de la vie économique du pays ne commande pas, dans certains cas, une extension judiciaire des licences d'exploitation et si la mission purement conservatoire du séquestre n'aboutit pas à la longue, et sans profit pour personne, à l'appauvrissement et au dépérissement d'un capital économique qui pourrait être plus fructueusement employé, en se plaçant, bien entendu, au seul point de vue

241. — Il n'y a en somme qu'un seul acte qui est rigoureusement défendu au séquestre, comme étant contraire à sa mission : c'est de procéder à la liquidation forcée du patrimoine ennemi (1). C'est une idée qu'on a eu soin de préciser maintes fois pendant la guerre, pour répondre à l'accusation de spoliation que la presse ennemie répétait si souvent (2).

En dehors du cas de faillite, que nous avons déjà étudié, la liquidation n'a été permise qu'exceptionnellement, par exemple pour le paiement de loyers échus pour lesquels l'actif était insuffisant (3), ou lorsque la cause de la liquidation était antérieure à la nomination du séquestre (4).

Cette solution est logique : on ne pouvait permettre le gaspillage de biens dont on ne connaissait pas l'attributaire final, et qu'on disait être un gage précieux pour le règlement final.

de l'intérêt national. Cf. Pillet, *La guerre actuelle*, 52 ; décl. min. Just. à la Chambre Journal off. 24 mars 1915, 1599 ; Wahl, *Dr. de la guerre* I. 881 ; Tr. Oran 19 janv. 1915, Gaz. tr. 4 mars 1915 ; Signorel, *op. cit.*, 140 ; Audinet, Journ. dr. int. 1918. 51 ; Tr. Seine 15 mai 1917, Gaz. tr. 23 juin 1917. Si le séquestre, pour différents motifs, ne peut exploiter tout seul, il peut donner à bail l'entreprise ou la maison de commerce (Lyon 6 févr. 1917, Journ. dr. int. 1917. 1064). Tout cela, bien entendu, seulement avec l'autorisation du président du tribunal.

(1) Circ. 14 nov. 1914, précitée : « Les séquestres ne sont pas des liquidateurs... Il ne faut pas, pour donner une satisfaction immédiate à des réclamations de créanciers, laisser vendre à n'importe quel prix les biens assujettis au séquestre... Une réalisation trop prompte du gage risquerait de le déprécier et de porter par la même atteinte aux intérêts qu'on entend sauvegarder. Cf. décl. du Garde des Sceaux au Sénat (Journ. off. 3 avril 1915, p. 181) : « Toutes nos instructions ont tendu à empêcher les séquestres de se considérer comme des syndics de faillite, comme des liquidateurs. » Cf. Tr. Bayonne 1^{er} déc. 1914, Journ. dr. int. 1915. 649 ; Tr. comm. Nantes 13 août 1915, ib. 1916. 969 ; Pillet, *La guerre actuelle*, 49. Rennes, 25 juil. 1916, ib. 1918. 269. *Contra* : Tr. Seine 13 juil. 1915, Journ. dr. int. 1916. 1280.

(2) Journ. dr. int. 1920. 101.

(3) Tr. Seine 21 déc. 1915, Journ. dr. int. 1916. 246.

(4) Id. 19 juin 1915 ibid.

CHAPITRE VII

Contrôle et fin du séquestre

242. — On voit que les pouvoirs du séquestre sont très grands. Pour éviter des abus, il fallait donc prévoir des mesures sévères de contrôle, qui assurent la sécurité du gage et évitent les reproches des ennemis. Les mesures prises par le gouvernement ont établi un triple contrôle : l'inventaire à l'entrée en fonction, la surveillance du président du tribunal et du parquet, et celle de l'administration des domaines (1).

243. — En entrant en fonctions, le séquestre doit faire un inventaire estimatif, en double exemplaire, dont il remet un au ministère public. Cet inventaire établit l'état des biens au moment où l'administration nouvelle commence, et forme titre contre le séquestre. Le président du tribunal doit désigner le juge de paix ou un autre officier de police judiciaire pour assister à l'opération (2)

De plus, le séquestre doit remettre, dans la quinzaine de son entrée en fonctions, au Procureur de la République, « un mémoire ou compte sommaire de la situation active et passive » qu'il trouve à son entrée.

244. — Le contrôle du président du tribunal se fait par le moyen de l'autorisation que le séquestre doit demander pour les actes importants de sa gestion, ainsi que nous l'avons vu. Cette autorisation peut être demandée par le séquestre ou par le ministère public, qui doit en tout cas présenter ses réquisitions. Le tiers intéressé peut la demander aussi si le séquestre refuse de le faire, en assignant celui-ci en référé (3).

(1) Circ. 4 nov. 1914, Reulos, 67 ; circ. 5 déc. 1914, ib. 104.

(2) Cf. Tr. Toulouse 24 oct. 1914, D. 15.5.7.

(3) Cette solution a été contestée en faisant remarquer que le ministère public ne peut pas conclure en référé (Tr. Limoges 24 juin 1915, Journ. dr. int. 1915. 900).

L'efficacité de ce contrôle, qui a fait ses preuves chaque fois qu'il s'agit de l'administration du patrimoine d'autrui, est incontestable. On cite des cas où elle a empêché des liquidations abusives, provoquées par des excès de zèle des séquestres (1).

En outre, le séquestre est obligé de fournir au président du tribunal des comptes-rendus et états périodiques, qui permettent à ce dernier de se rendre compte de l'état des biens administrés.

245. — Enfin le contrôle de l'administration des domaines intervient au point de vue financier et comptable. Les agents de cette administration font des vérifications des livres des séquestres, et présentent ensuite un rapport au président du tribunal (2).

246. — En plus de sa responsabilité civile, le séquestre est révocable par le président du tribunal qui l'a nommé, dans tous les cas où il y aurait des justes motifs de le faire. Le séquestre lui-même peut demander à résigner ses fonctions (3).

247. — Le séquestre a droit à une rémunération pour sa gestion, en général par un pourcentage sur les recettes et les dépenses. Différentes circulaires ont réglementé cette rémunération, qui pouvait donner lieu à des abus (4).

248. — Les intéressés peuvent demander la mainlevée du séquestre s'il a été prononcé à tort, ou si les conditions de son existence, telles que nous avons essayé de les préciser, n'existent plus. Il en est ainsi si le sujet ennemi vient à mourir, en laissant des héritiers français ou neutres (5), s'il fait preuve de bons sen-

(1) Henry, *Rev. dr. int. pr.* 1916. 464.

(2) *Circ.* 5 déc. 1914, précitée; d. 28 févr. 1916, art. 6 al. 3,

(3) *Cf.* D. 28 févr. 1916, art. 6 al. 6.

(4) *Circ.* 17 mars 1915, Reulos 136; id. 13 oct. 1915, ib. 157; *circ.* 21 oct. 1916, *Gaz. tr.* 8 nov. 1916; Reulos, *Journ. dr. int.* 1917. 42. V. aussi Reulos, *Manuel des séquestres*, supplément (1918).

(5) *Tr. Seine*, 26 juin 1916, *Journ. dr. int.* 1917. 219.

timents envers la France (1), ou si les biens disparaissent par accident ou acquièrent un nouveau maître.

La mainlevée doit être demandée par le ministère public, par requête adressée au président du tribunal qui a nommé le séquestre. Mais le séquestre et les tiers peuvent la demander aussi (2). La procédure est gracieuse, comme pour la nomination. Elle ne peut jamais avoir lieu devant le tribunal (3).

L'ordonnance de mainlevée ne présente donc jamais l'autorité de la chose jugée. Elle ne fait pas obstacle à la nomination d'un nouveau séquestre (4).

249. — Tous les séquestres ont pris définitivement fin par suite de la conclusion de la paix. Les différents traités conclus entre les puissances belligérantes ont organisé la liquidation des biens séquestrés, suivant un régime dont l'étude fera l'objet de la cinquième partie de cet ouvrage.

Cette liquidation, dont le rôle économique est très important, n'a été rendue possible que par l'organisation judiciaire et bien comprise de l'administration des biens ennemis pendant la guerre. Cette organisation, dont nous avons vu la souplesse et la grande puissance d'adaptation, a permis la conservation d'un gage précieux. A ce point de vue, le système des circulaires avec la possibilité de mises au point successives et la grande latitude qu'ils laissaient aux présidents des tribunaux, a été peut-être meilleur qu'un texte de loi, qui aurait pu prendre des dispositions peu heureuses, dans un domaine complètement neuf et où il fallait agir vite.

Le grand mérite de la réussite de cette institution improvisée revient aux magistrats qui en ont eu la surveillance et le contrôle, et qui, transformés du jour au lendemain en administrateurs

(1) Par exemple par un engagement dans l'armée française (Tr. Seine 2 déc. 1914, Journ. dr. int. 1916. 963 ; id. 26 déc. 1914, ib. 966 ; id. 14 mars 1916, ib. 985 ; id. 11 déc. 1917, *ib.* 1918. 718). Cf. *supra* n° 215.

(2) Circ. Chambre des avoués de la Seine 12 nov. 1914, Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 856.

(3) Tr. Seine 17 juillet 1917, Journ. dr. int. 1918. 236 ; Tr. Epernay, 6 févr. 1920, Gaz. Pal. 1920. 610.

(4) Tr. Seine, 3 mars 1916, Journ. dr. int. 1916. 980.

d'une fortune énorme, ont su agir avec prudence et habileté. Nous n'avons pas besoin de faire mention, après tout ce que nous avons dit, des griefs que les Allemands ont élevé contre le système français des séquestres ; ni au point de vue des principes, ni à celui de la pratique, il n'y a d'objection à faire, si l'on est de bonne foi (1).

(1) Cf. Reulos, Journ. de dr. int. 1917. 26 et suiv.

CINQUIÈME PARTIE

Les traités de paix

CHAPITRE I

Principes généraux du règlement final

250. — Logiquement autant que pratiquement, la paix devait mettre fin au régime d'exception établi pendant la guerre contre les sujets ennemis. Les négociateurs des traités se trouvaient à cet égard devant la situation complexe que nous avons étudiée, situation sans précédent par l'enchevêtrement des mesures prises dans les différents pays belligérants, et par l'ampleur des intérêts mis en cause. La conférence des Alliés établit pour tous les vaincus un régime unique, qui tenait compte des différences de législation dans les Etats victorieux (1).

Le lecteur connaît quelle était la situation au moment où fut signé le traité de Versailles. Depuis le début des hostilités, les relations économiques entre Français ou habitants du territoire français et ennemis ou personnes résidant en pays ennemi, étaient rigoureusement prohibées ; l'exécution des contrats antérieurs à la guerre se trouvait suspendue et leur résiliation rendue possible en certains cas. Tous les biens austro-allemands avaient été mis sous séquestre, sauf les rares exceptions que nous avons énumérées.

251. — Deux tâches se présentaient donc aux rédacteurs du traité. D'une part, liquider et apurer définitivement cette situation

(1) Traité de paix avec l'Allemagne, art. 296 et suiv. ; avec l'Autriche, art. 248 et suiv. ; avec la Bulgarie, art. 176 et suiv. ; avec la Hongrie, art. 231 et suiv. Nous analyserons brièvement ici seulement les dispositions des traités qui concernent la situation des ennemis en France, les seules qui rentrent dans le cadre de cet ouvrage. Les art. cités dans le texte sont les art. du traité avec l'Allemagne.

créée par la guerre, d'autre part, établir pour l'avenir un régime normal pour les échanges économiques.

On ne pouvait sous aucun prétexte maintenir les prohibitions édictées pendant les hostilités, Leur utilité n'existait plus, et toutes les causes qui les avaient provoquées disparaissaient avec la paix. On était donc obligé de revenir à un régime de liberté et de tolérance analogue à celui d'avant 1914, sous la double réserve de quelques mesures provisoires destinées à ménager la transition entre les deux systèmes opposés, et de quelques restrictions éventuelles qui frapperaient, dans l'intérêt du pays, tous les étrangers en général, sans distinguer selon leur nationalité. Un régime de défaveur perpétuelle à l'égard des anciens ennemis, ne pouvait être soutenu sérieusement. On avait fait quelques propositions de ce genre pendant la guerre (1), mais personne ne songeait plus à les reprendre. D'ailleurs, la France n'a plus à craindre, pour longtemps, une invasion économique allemande. C'est d'un autre côté qu'il pourrait y avoir quelque danger.

252. — En ce qui concerne la liquidation des situations créées avant la guerre, on avait le choix entre deux systèmes. On pouvait préconiser le rétablissement du *statu quo ante*, ou au contraire faire table rase de tous les engagements et de tous les droits, en détruisant les conséquences de toutes les relations économiques d'avant 1914.

Le premier règlement présentait des inconvénients graves. Il aurait eu pour conséquence de remettre aux mains des ennemis d'hier tous les outils qu'ils avaient patiemment forgés pour la conquête économique du monde, et leur rendre possible une nouvelle entreprise d'expansion, bientôt aussi menaçante que la première. A cela, aucun des Etats vainqueurs ne se serait résigné. De plus, cela aurait entraîné la remise en vigueur de tous les engagements d'avant-guerre, que le bouleversement des conditions économiques avait rendus impossibles ou extrêmement onéreux à exécuter.

(1) Prop. Berry à la Chambre (Journ. off. 1915. doc. parl. 165); prop. Prat, id. (ib. 26 août 1915, p. 935); prop. Bergeon, id. (ib. 18 juin 1918, p. 796); prop. Cabart-Danneville au Sénat (ib. 20 juin 1918 p. 411 et 9 juillet 1918 p. 488.

253. — Le traité adopta donc la deuxième méthode, et ne prescrivit le retour à l'ancien état de choses que pour les « biens, droits et intérêts des ressortissants des puissances alliées et associées » qui avaient fait l'objet de « mesures exceptionnelles de guerre et de mesures de disposition » de la part de l'Allemagne (art. 297 *a*). Ces biens doivent être restitués en nature, ou, si cela est impossible, leur ancien propriétaire doit être indemnisé (art. 297 *a* et *f*).

254. — Quant aux engagements ou aux biens des ennemis en pays alliés, le principe fut l'annulation pour les uns et la liquidation pour les autres. Selon l'esprit général des traités, cette mesure, prescrite à l'avantage des puissances victorieuses, ne fut pas réciproque, la liquidation étant considérée comme la réalisation d'un gage garantissant la créance des alliés envers leurs ennemis, suivant des distinctions que nous étudierons plus loin.

Les mesures ainsi prises n'étaient que la conclusion naturelle de celles édictées pendant la guerre. Lorsqu'on mettait les biens ennemis sous séquestre et on parlait « d'otage économique », on laissait déjà supposer que le retour à l'ancien propriétaire n'était plus envisagé. Et lorsqu'on suspendait les contrats conclus entre ennemis, il était clair qu'on ne les ferait pas revivre après cinq années de paralysie.

CHAPITRE II

Annulation des contrats d'avant-guerre

255. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi fut maintenue longtemps après l'armistice du 11 novembre 1918. Quoiqu'en fait les hostilités aient cessé, et qu'il était bien clair qu'elles ne reprendraient plus, le gouvernement n'avait pas jugé utile de lever la prohibition ; celle-ci continuait à s'appliquer conformément au décret du 27 septembre 1914, qui exigeait que la cessation des hostilités fut fixée par un nouveau décret.

Les autres pays alliés, spécialement les Etats-Unis et l'Angleterre, n'avaient pas attendu de longs délais pour permettre la reprise des affaires avec l'Allemagne et les commerçants de ces pays furent récompensés par une ample moisson de profits faciles, qui manquèrent aux Français.

256. — La reprise des relations commerciales fut autorisée par des « avis » du gouvernement, échelonnés à différentes dates dans le courant de 1919, selon les pays différents ennemis : 8 février pour la Tchéco-Slovaquie, 24 février, 10 et 31 mars pour la Bulgarie et le Turquie, 6 mars pour la rive gauche du Rhin, 2 avril pour l'Autriche allemande (1), 13 juillet pour l'Allemagne, et 6 août pour la Hongrie.

Mais ces avis ne pouvaient avoir une autorité légale, ni prévaloir contre le décret du 27 septembre 1914, qui prononçait l'interdiction du commerce « pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par décret » (art. 2). Aussi les parquets continuèrent-ils les poursuites conformément à la loi du 4 avril 1916 (2), sans que les inculpés puissent se pré-

(1) Mais le paiement des dettes resta interdit de la part des Français (avis du 11 mars 1920, Journ. off. p. 4065). Cf. avis du 8 mars 1920, Journ. off. p. 3874.

(2) Journ. dr. int. 1919. 1254.

valoir de la permission irrégulière émanant du Ministère des Affaires Etrangères.

Ce fut une loi du 25 octobre 1919 qui vint mettre fin à cette étrange situation (1), en décidant que la date de sa promulgation équivalait à la fin des hostilités. A partir de cette date, le commerce avec les ci-devant ennemis était complètement libre. Ni la nullité prévue par le décret du 27 septembre, ni les peines de la loi du 4 avril n'étaient plus applicables.

257. — Nous avons vu que d'après le décret du 27 septembre, les contrats conclus avant la guerre avec une personne devenue ennemie, et non résiliés conformément à l'article 3 ou à la loi du 21 janvier 1918 (art. 4), étaient simplement suspendus pendant les hostilités, et devaient reprendre toute leur vigueur dès la fin du conflit. Le créancier aurait pu donc exiger de son débiteur l'exécution de son obligation exactement dans les mêmes conditions que si la guerre n'avait pas eu lieu. C'est à ce sujet que le traité intervient pour apporter une modification radicale.

L'article 299 du pacte de Versailles fait une distinction fondamentale entre les obligations ayant pour objet une somme d'argent, et toutes les autres. Les premières, qu'il classe sous la dénomination de « dettes et autres obligations pécuniaires résultant de l'exécution d'un acte ou paiement prévu par les contrats », restent valables en principe, et sont liquidées suivant un système que nous examinerons. A part cette exception principale, et quelques autres qu'il énumère par la suite, le traité déclare que « les contrats conclus entre ennemis seront considérés comme ayant été annulés à partir du moment où deux quelconques des parties sont devenues ennemies », c'est-à-dire au moment de la déclaration de la guerre.

Cette disposition s'applique à tous les ennemis, sans distinction, mais ne concerne pas les personnes de nationalité non allemande qui étaient domiciliées en pays ennemi et avec lesquelles le commerce était interdit en vertu du décret du 27 sep-

(1) Jour. off. 24 oct. 1919 p. 11790. Ainsi se trouvait écartée l'objection qui était élevée contre la fixation par le pouvoir exécutif de la date de cessation des hostilités (Wahl, *Dr. de la guerre*, I. 195).

tembre (art. 299 *d* du traité). Les obligations contractées envers celles-ci produisent donc leur plein effet à la cessation des hostilités.

258. — La conséquence de l'article 299 est que tous les contrats, de nature patrimoniale, conclus avant la guerre avec un sujet devenu ennemi, sont nuls. S'ils n'avaient reçu aucun commencement d'exécution au moment où la guerre a éclaté, ils doivent être considérés comme totalement inopérants et n'engendrant aucune obligation de part et d'autre.

Mais si avant la guerre, un des contractants avait exécuté son obligation, et si le contrat n'avait pas été résilié conformément à la loi du 18 janvier 1918, il faut selon l'esprit de l'article 299, faire une distinction :

a) Si c'est l'obligation pécuniaire qui reste en suspens, et l'autre qui a été exécutée — par exemple si le vendeur a livré mais l'acheteur n'a pas encore payé — le contrat n'est pas nul. En effet, il ne s'agit plus ici que d'une dette d'argent, et l'on se trouve dans l'exception que nous venons de signaler.

b) Si c'est l'hypothèse contraire qui est réalisée, c'est-à-dire l'obligation pécuniaire a été seule exécutée — si par exemple l'acheteur a payé mais le vendeur n'a pas livré — on se trouve dans le cas général de l'article 299 et le contrat tout entier est nul. L'exécution de l'obligation suspendue pendant la guerre ne peut plus être demandée ; tout au contraire, comme suite de la nullité du contrat, celui qui a exécuté devient créancier de la somme payée, qui est liquidée conformément aux règles générales que nous étudierons.

Il est bien entendu — quoique le traité ne le dit pas — que les contrats qui ont été totalement exécutés, et dont aucune obligation ne reste plus en suspens, ne sont pas compris dans cette réglementation. La solution contraire aboutirait à des complications interminables et inutiles.

259. — La nullité que le traité prononce est une nullité d'ordre public, puisque ses raisons sont analogues à celles qui ont motivé les sanctions du décret de septembre. Comme cette dernière, elle n'a donc pas besoin d'être demandée en justice, mais peut être invoquée en toute circonstance par tout intéressé. C'est d'ailleurs

la seule interprétation qui cadre avec le texte de l'article : « Les contrats... seront considérés comme ayant été annulés... »

260. — Mais cette nullité n'est pas générale, et comporte plusieurs exceptions :

1^o La première et la plus importante des catégories exceptées de l'annulation est celle des « contrats dont, dans un intérêt général, les gouvernements des puissances alliées ou associées, dont l'une des parties est ressortissant, réclameront l'exécution » (art. 299 *b*). Cela équivaut au maintien de tous les contrats que les sujets alliés estimeront avantageux, car c'est à eux que l'initiative de la demande appartient en fait, et le traité ne définit nullement ce qu'il faut entendre par « intérêt général » (1), qui reste par conséquent à l'entière appréciation du gouvernement allié.

Cette dérogation pouvait avoir un caractère grave, et entraîner un préjudice sérieux pour le co-contractant ennemi, obligé d'exécuter la convention malgré le changement radical de la situation du marché. Le traité a voulu éviter cette conséquence et le reproche d'iniquité qu'on aurait pu lui adresser. Aussi décide-t-il que « lorsque l'exécution des contrats ainsi maintenus entraîne, pour une des parties, par suite du changement dans les conditions du commerce, un préjudice considérable, le tribunal arbitral mixte prévu par la section VI pourra attribuer à la partie lésée une indemnité équitable » (art. 299 *b* al. 2). En somme, cette opération équivaut à une révision du marché.

261. — 2^o Le traité excepte aussi de l'annulation, sous réserve de l'application des mesures prises dans chaque pays allié pendant la guerre, les contrats ayant pour but un transfert de propriété mobilière ou immobilière, s'il a été déjà effectué avant l'entrée en guerre du pays (cas qui rentre dans l'hypothèse générale examinée ci-dessus, (2), les baux, locations et promesses de location,

(1) Un arrêté du ministre des Affaires étrangères du 10 janvier 1920 accorde un délai de deux mois aux intéressés pour qu'ils présentent leurs demandes en vues du maintien des contrats. (Journ. off. 12 janvier 1920, p. 532). Ce délai a subi plusieurs prolongations et finalement il a été fixé au 1^{er} juin 1920 (Journ. off. 29 avril 1920, p. 6475).

(1) N° 258 *a*.

les contrats d'hypothèque, de gage et de nantissement, les concessions de mines et carrières, enfin les contrats conclus avec l'Etat, les provinces, municipalités ou « autres personnes juridiques administratives » (annexe, § 2). Ces exceptions sont suffisamment justifiées par la nature des contrats.

3^o Est exceptée aussi l'obligation prise par une personne devenue ennemie de garantir une autre qui s'est obligée, soit avant, soit après le début des hostilités, au paiement d'un effet de commerce. L'abolition du droit de recours en matière d'effets de commerce aurait entraîné des conséquences trop graves (annexe § 7).

262. — 4^o Les contrats d'assurance font aussi exception à l'article 299, au moins en ce qui concerne les conditions de leur annulation. Les contrats d'assurance sur la vie ne sont pas nuls (annexe § 11). Les sommes devenues exigibles pendant la guerre en vertu de ces contrats, notamment les indemnités à la charge des compagnies ci-devant ennemies, sont donc recouvrables, avec un intérêt de 5 0/0 depuis la date de leur exigibilité. Les assurés ont le droit, dans un délai de trois mois à partir de la mise en vigueur du traité, de payer les primes en retard par suite des mesures de guerre, et à faire revivre ainsi le contrat. Si ce dernier est devenu caduc pour toute autre raison, la compagnie doit rembourser à l'assuré, dans un délai de douze mois à partir de la mise en vigueur du traité, la valeur de la police au moment de sa caducité.

Mais s'ils ne sont pas nuls, les contrats d'assurance sur la vie sont résiliables à la demande des puissances alliées, auquel cas la part de l'actif de la compagnie ennemie correspondant à ces contrats devra être transférée au gouvernement de la puissance alliée (annexe § 12), afin que l'assuré ne subisse aucun préjudice.

Les contrats d'assurance contre l'incendie et autres risques dont il n'est pas spécialement question dans le traité sont annulés « à partir de la première échéance de la prime annuelle survenant trois mois après la mise en vigueur de traité » (annexe § 9 et 19).

Les contrats d'assurance maritime (annexe §16) et de réassurance (*ib.* § 20) rentrent dans la règle générale et sont considérés comme nuls, sauf dans le cas où le risque avait commencé à être courru. Dans ce dernier cas le contrat reste valable et produit ses effets normaux.

263. — L'article 310 semblerait faire une exception en ce qui concerne « les contrats de licences d'exploitation de droits de propriétés industrielles ou de reproduction d'œuvres littéraires ou artistiques », qu'il déclare « résiliés à dater de la déclaration de la guerre ». En réalité, cette résiliation produit les mêmes résultats, à partir du commencement des hostilités, que la nullité de l'article 299.

Le traité accorde au concessionnaire le droit d'exiger, dans les six mois, une nouvelle licence, dont les conditions, à défaut d'entente entre les parties, seront fixées par le tribunal compétent ou par le tribunal arbitral mixte.

264. — Quant aux obligations pécuniaires résultant de contrats conclus avant la guerre entre personnes devenues ennemies, le traité établit un mode de règlement spécial. Pour celles-ci, l'annulation n'aurait présenté aucune raison d'être car elles consistent par hypothèse en une somme d'argent qui, pour les auteurs du traité, n'a pas changé de valeur. La difficulté provenant du change est évitée par la disposition qui prévoit que « les dettes seront payées ou créditées dans la monnaie de celle des puissances alliées ou associées qui sera intéressée... La conversion se fera au taux du change d'avant-guerre » (art. 296 d).

L'article 296 établit pour ces dettes un système de règlement par compensation, par l'intermédiaire d'offices *ad hoc*, mais laisse son application à l'appréciation de chaque pays allié. L'Etat qui ne se sera pas prononcé en faveur de l'adoption de ce système dans le délai d'un mois depuis la mise en vigueur du traité, sera considéré comme préférant le droit commun (art. 296 e).

265. — La charge de la liquidation de toutes les obligations pécuniaires est attribuée exclusivement à des « offices de vérification et de compensation », à raison d'un par pays, les relations directes entre créanciers et débiteurs restant interdites comme pendant la guerre (art. 296 a), sous les mêmes peines que le commerce avec l'ennemi (annexe § 3).

C'est donc l'office respectif qui, aux termes de l'article 296 règlera toutes les dettes exigibles avant la guerre entre personnes devenues ennemies, ainsi que celles devenues exigibles pendant la guerre, et résultant de contrats dont l'exécution avait été suspendue.

C'est le même office qui règle le paiement des intérêts et capitaux provenant de la dette publique de l'Etat adverse.

266. — Ces offices sont de vastes chambres de compensation, destinées à réduire au minimum les transferts de capitaux d'un Etat à l'autre, et à faciliter aux créanciers les formalités nécessaires pour rentrer dans leurs créances. Le montant de chaque créance est porté par l'office du pays du créancier au débit de l'office du pays du débiteur (art. 296 c) après une procédure de vérification, qu'on peut décomposer en trois phases : a) Le créancier notifie, à l'office de son pays, dans le délai de six mois de la création de cet office, la créance dont il est titulaire, avec tous les documents et détails nécessaires (annexe § 5) ; b) l'office créancier notifie à son tour cette créance à l'office débiteur ; c) l'office débiteur procède à une vérification, pour s'assurer de la réalité de la créance.

267. — Les dettes reconnues par l'office débiteur sont portées au crédit de l'office créancier, qui paye la somme correspondante au particulier intéressé, avec les fonds mis à sa disposition par le gouvernement de son pays (annexe § 9) (1).

La dette reconnue par l'office débiteur est payée — et c'est là une des dispositions les plus importantes du traité en cette matière — « alors même que le recouvrement sur le particulier débiteur aurait été impossible » (annexe § 14). Cela veut dire que chaque gouvernement est « respectivement responsable du paiement des dettes de ses nationaux » (art. 296 b), et que les créanciers n'auront pas à souffrir de l'insolvabilité de leurs débiteurs survenue pendant la guerre. Cette garantie, ainsi que le mode de paiement adopté, suppose bien entendu que l'office débiteur a le droit de poursuivre la personne débitrice par tous les moyens légaux (annexe § 14).

La garantie dont nous parlons subit toutefois plusieurs exceptions. Ainsi elle ne s'applique pas aux débiteurs habitant les ter-

(1) Le traité prévoit toutefois une exception : « les dettes reconnues qui sont dues par des personnes ayant subi des dommages de guerre ne seront inscrites au crédit de l'office créancier que lorsque l'indemnité qui pourrait leur être due pour ces dommages aura été payée » (annexe § 14).

ritoires envahis par l'ennemi. Elle ne concerne pas non plus les cas où le débiteur était avant la guerre en faillite ou en déconfiture (art. 296 *b*), où la dette était prescrite au moment du commencement des hostilités, ou si le débiteur est une société qui a été liquidée conformément à la législation exceptionnelle de guerre (annexe § 4).

On conçoit que pareil système exposait le gouvernement garant à une collusion entre le débiteur et le créancier. Aussi le traité envisage-t-il l'éventualité d'une action répressive de semblables fraudes (annexe § 5).

A la fin de chaque mois les offices établissent la balance de leurs comptes, et le solde est payé en numéraire dans la huitaine (annexe § 11). Les alliés se réservent le droit de retenir ce solde jusqu'au paiement intégral par l'ennemi des réparations prévues par le traité.

268. — Les dettes non reconnues doivent être signalées par l'office débiteur à l'office créancier dans un délai de trois mois, à partir de la réception de la notification, sous peine de les voir considérées comme valables (annexe § 7). La non reconnaissance entraîne pour le créancier une amende sous forme d'intérêt de 5 0/0 du montant de la créance réclamée à tort. Le débiteur qui conteste sans raison une dette est exposé à la même sanction (annexe § 10).

Lorsqu'une dette n'est pas reconnue, les deux offices doivent essayer de concilier les parties (annexe § 8). Si cette conciliation ne réussit pas, le traité prévoit trois moyens pour trancher le litige : un arbitrage, si les parties consentent, la juridiction du tribunal du domicile du débiteur, ou celle du tribunal arbitral mixte organisé par le traité (annexe § 6).

269. — Le tribunal arbitral mixte est constitué par chaque Etat allié et par l'Allemagne. Chacun des deux gouvernements désigne un membre, et le président est choisi de commun accord, ou sinon par le conseil de la Société des Nations. Le tribunal prend ses décisions à la majorité des voix (art. 304).

Le tribunal fixe lui-même pour sa procédure « des règles conformes à la justice et à l'équité » (annexe § 2). Le tribunal mixte franco-allemand a établi un règlement de procédure le

2 avril 1920 (1). Cette procédure comporte une phase écrite (requête du demandeur, réponse du défendeur, réplique et duplique) et une phase orale (audience préliminaire et audience de jugement). Il n'y a pas de recours contre les décisions de ce tribunal. Seule la révision est admise pour un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la sentence (art. 79 du règlement, art. 296, annexe § 24). Chaque Etat doit rendre obligatoires pour ses ressortissants les décisions du tribunal.

270. — Le tribunal arbitral juge tous les différends relatifs aux contrats conclus entre sujets alliés et allemands, avant la mise en vigueur du traité, sauf lorsque le litige est de la compétence d'un tribunal allié ou neutre (art. 504 *b*) ; en ce cas sa compétence est facultative pour le sujet allié.

Le tribunal juge aussi tous les différends qui lui sont soumis par un article quelconque du traité. Ainsi il sert comme instance de recours contre le tribunal national compétent qui aurait mal interprété le traité. En ce cas, la partie lésée a droit à une réparation qui est déterminée par le tribunal mixte (art. 305), qui ne peut pas néanmoins réformer le jugement qui provoque le recours.

Le même tribunal juge, ainsi que nous l'avons indiqué, les litiges provoqués par la liquidation des dettes par l'intermédiaire des offices de compensation (art. 296 annexe § 15). En ce cas, si c'est un particulier qui fait appel, il doit donner caution (annexe § 20) et, s'il perd, payer un droit de 5 0/0 du montant du litige

(1) Journ. off. 20 avril 1920, p. 6174 ; Journ. dr. int. 1920. 336.

CHAPITRE III

La liquidation des biens ennemis

271. — L'interdiction du commerce et la mise sous séquestre des biens, avaient privé le sujet ennemi de l'exercice de ses droits patrimoniaux. Le traité de paix valide ces mesures de guerre dans les termes les plus généraux, et les considère comme « définitives et opposables à toute personne » (art. 297 *d*, annexe §§ 1 et 3), ce qui résultait, ainsi que nous l'avons vu, des principes même du séquestre (1). De plus, ces mesures exceptionnelles, et qui logiquement devaient prendre fin avec la guerre, sont maintenues jusqu'à l'achèvement de la liquidation prévue par les traités (annexe § 9). La jurisprudence décide donc avec raison que ces biens continuent à être indisponibles, et que par conséquent les créanciers ne peuvent pas procéder à leur vente (2).

272. — Aucune mesure n'ayant enlevé en France, pendant la guerre, la jouissance de ses biens au sujet ennemi, il devait résulter normalement de cette situation que les biens séquestrés devaient revenir à leur ancien titulaire, dès la levée du séquestre, sous réserve, bien entendu, des actes faits par celui-ci.

Le traité intervient pour écarter ce résultat. Dans son article 297 *b* il décide que « les puissances alliées et associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts

(1) Il n'y a qu'une exception à ces dispositions : le traité annule « les placements effectués, où que ce soit, avec les avoirs en numéraire des ressortissants des Hautes Parties Contractantes... Le règlement de ces avoirs se fera sans tenir compte de ces placements. » (art. 298 annexe § 12).

(2) Tr. Nice 3 mars 1920, Gaz. pal. 1920. 502. Cf. avis du ministère des Affaires étrangères Journ. off. 11 mars 1920, p. 4065. Des exceptions à cette règle sont pourtant prévues par la convention franco-allemande publiée dans le Journ. off. 29 avril 1920, p. 6474 (art. 13).

appartenant, à la date de la mise en vigueur du présent traité, à des ressortissants allemands, ou à des sociétés contrôlées par eux ». C'est donc le traité de paix qui tire la conséquence logique du régime des séquestres, et prévoit la réalisation du « gage économique » que les alliés s'étaient réservé. Il opère ainsi le dessaisissement définitif du sujet ennemi, en prenant une mesure qui équivaut à une confiscation. En cela il se range une fois de plus à la doctrine anglo-saxonne, qui reconnaît la légitimité de ce procédé, contre les jurisconsultes continentaux, qui la contestent (1).

Les auteurs du traité se sont bien rendu compte de la nature de leur décision. La preuve, c'est qu'ils prévoient d'une part la remise de « tous les contrats, certificats, actes et autres titres de propriété » se trouvant aux mains des Allemands (annexe § 10), et d'autre part ils obligent le gouvernement allemand à « indemniser ses ressortissants en raison de la liquidation ou de la rétention de leurs biens » (art. 297 i).

273. = La liquidation s'applique à tous les biens ennemis qui ont été soumis au séquestre, et qui ont été étudiés en détail dans cet ouvrage. On ne fait exception que pour les objets ayant peu de valeur vénale, tels que les souvenirs de famille (2). La nationalité du détenteur des biens est indifférente (3).

La seule condition pour que les biens soient soumis à la liquidation, c'est qu'ils appartiennent à des ennemis. La nationalité ennemie se détermine selon les principes que nous avons posés dans le cours de ce travail. Pour les sociétés, on applique la théorie de la nationalité exposée plus haut (4). Si la société n'est pas entièrement ennemie, on ne liquide que les parts ou intérêts appartenant aux ennemis, sans liquider l'entreprise en bloc, ce qui causerait un grave préjudice aux associés français (5).

Les créances des sujets ennemis dont le paiement doit avoir lieu par l'intermédiaire des offices de compensation, restent sou-

(1) Pour l'affirmative : Wheaton, I. 288 ; Calvo, IV. 54 ; *Contra* : Massé I. 117 ; Guelle, I. 60 ; Twiss II. 94 ; Vattel I. II, ch. V, § 76.

(2) Convention franco-allemande citée *supra* (art. 8).

(3) Journ. dr. int. 1920. 94.

(4) Journ. dr. int. 1920. 83. Cf. C. Paris, 17 déc. 1919, *ib.* 227.

(5) Clunet, Journ. dr. int. 1920. 157.

mises elles aussi à ce régime (annexe § 14), de même que les droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique (annexe § 15 et art. 306).

274. — La liquidation doit avoir lieu « conformément aux lois de l'Etat allié ou associé intéressé » (art. 297 *b*) et « les prix ou indemnités résultant de l'exercice du droit visé au paragraphe *b* seront fixés d'après les modes d'évaluation et de liquidation déterminés par la législation du pays dans lequel les biens ont été retenus ou liquidés » (art. 297 *c*) (1).

275. — Le produit de la liquidation est affecté, ainsi que « tous les avoirs en numéraire de l'ennemi », au crédit de la puissance dont le propriétaire est ressortissant, par l'intermédiaire des offices de compensation (art. 297 *h*). Ce produit peut être grevé par chaque gouvernement allié, du payement des indemnités dues à ses ressortissants pour les biens qu'ils avaient en territoire allemand ou allié de l'Allemagne (annexe § 4). Le solde sera porté au crédit de l'Allemagne, au titre de ses obligations à réparer (art. 243).

(1) En France une loi du 7 oct. 1919 et un décret du 23 oct. ont réglé la liquidation (Clunet, Journ. dr. int. 1919. 1282). En Alsace la question est réglée par un arrêté du commissaire général du 17 avril 1919 (Journ. dr. int. 1919. 1219). Cf. rapp. à la Chambre Journ. off. 11 sept. 1919 p. 4244 ; id. Sénat, ib. 3 oct. 1919, p. 103 ; décl. min. Finances à la Chambre, Journ. off. 6 sept. 1919, p. 4190.

appartenant, à la date de la mise en vigueur du présent traité, à des ressortissants allemands, ou à des sociétés contrôlées par eux ». C'est donc le traité de paix qui tire la conséquence logique du régime des séquestres, et prévoit la réalisation du « gage économique » que les alliés s'étaient réservé. Il opère ainsi le dessaisissement définitif du sujet ennemi, en prenant une mesure qui équivaut à une confiscation. En cela il se range une fois de plus à la doctrine anglo-saxonne, qui reconnaît la légitimité de ce procédé, contre les jurisconsultes continentaux, qui la contestent (1).

Les auteurs du traité se sont bien rendu compte de la nature de leur décision. La preuve, c'est qu'ils prévoient d'une part la remise de « tous les contrats, certificats, actes et autres titres de propriété » se trouvant aux mains des Allemands (annexe § 10), et d'autre part ils obligent le gouvernement allemand à « indemniser ses ressortissants en raison de la liquidation ou de la rétention de leurs biens » (art. 297 *i*).

273. = La liquidation s'applique à tous les biens ennemis qui ont été soumis au séquestre, et qui ont été étudiés en détail dans cet ouvrage. On ne fait exception que pour les objets ayant peu de valeur vénale, tels que les souvenirs de famille (2). La nationalité du détenteur des biens est indifférente (3).

La seule condition pour que les biens soient soumis à la liquidation, c'est qu'ils appartiennent à des ennemis. La nationalité ennemie se détermine selon les principes que nous avons posés dans le cours de ce travail. Pour les sociétés, on applique la théorie de la nationalité exposée plus haut (4). Si la société n'est pas entièrement ennemie, on ne liquide que les parts ou intérêts appartenant aux ennemis, sans liquider l'entreprise en bloc, ce qui causerait un grave préjudice aux associés français (5).

Les créances des sujets ennemis dont le paiement doit avoir lieu par l'intermédiaire des offices de compensation, restent sou-

(1) Pour l'affirmative : Wheaton, I. 288 ; Calvo, IV. 54 ; *Gontra* : Massé I. 117 ; Guelle, I. 60 ; Twiss II. 94 ; Vattel I. II, ch. V, § 76.

(2) Convention franco-allemande citée *supra* (art. 8).

(3) Journ. dr. int. 1920. 94.

(4) Journ. dr. int. 1920. 83. Cf. C. Paris, 17 déc. 1919, *ib.* 227.

(5) Clunet, Journ. dr. int. 1920. 157.

prises elles aussi à ce régime (annexe § 14), de même que les droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique (annexe § 15 et art. 306).

274. — La liquidation doit avoir lieu « conformément aux lois de l'Etat allié ou associé intéressé » (art. 297 *b*) et « les prix ou indemnités résultant de l'exercice du droit visé au paragraphe *b* seront fixés d'après les modes d'évaluation et de liquidation déterminés par la législation du pays dans lequel les biens ont été retenus ou liquidés » (art. 297 *c*) (1).

275. — Le produit de la liquidation est affecté, ainsi que « tous les avoirs en numéraire de l'ennemi », au crédit de la puissance dont le propriétaire est ressortissant, par l'intermédiaire des offices de compensation (art. 297 *h*). Ce produit peut être grevé par chaque gouvernement allié, du paiement des indemnités dues à ses ressortissants pour les biens qu'ils avaient en territoire allemand ou allié de l'Allemagne (annexe § 4). Le solde sera porté au crédit de l'Allemagne, au titre de ses obligations à réparer (art. 243).

(1) En France une loi du 7 oct. 1919 et un décret du 23 oct. ont réglé la liquidation (Clunet, Journ. dr. int. 1919. 1282). En Alsace la question est réglée par un arrêté du commissaire général du 17 avril 1919 (Journ. dr. int. 1919. 1219). Cf. rapp. à la Chambre Journ. off. 11 sept. 1919 p. 4244 ; id. Sénat, ib. 3 oct. 1919, p. 103 ; décl. min. Finances à la Chambre, Journ. off. 6 sept. 1919, p. 4190.

Conclusion

276. — Nous ne voulons pas faire ici une appréciation de ces dispositions du traité au point de vue économique. Cela nous entraînerait à un examen de toute la politique économique de la Conférence de la paix, qui sortirait totalement du cadre de ce modeste travail (1).

Au point de vue du droit international, le seul qui nous intéresse ici, le traité constitue la consécration définitive des principes que la guerre a posés en ce qui concerne le statut de l'ennemi. C'est tout un droit nouveau qui a été créé sous l'empire de la nécessité, un droit qui est destiné à survivre et à se manifester désormais dans toutes les guerres dont le caractère sera analogue à celle qui vient de ravager l'Europe (2). Plus un conflit sera long, plus il aura un caractère national qui mette en jeu toutes les ressources des peuples, et plus il justifiera des mesures analogues à celles que nous avons esquissées. Le droit international a repris, pour d'autres causes et par d'autres voies, les idées du XVII^e siècle.

Dans cette transformation si suggestive au point de vue philosophique autant que technique, le droit français a joué un grand rôle. Quoiqu'obligé à improviser des solutions sous l'empire de la nécessité pressante, il a su trouver les mesures de principe les plus justes, et a réussi — au prix de tâtonnements explicables par les circonstances — à créer un système cohérent, qui, avec quelques retouches, pourra servir de modèle pour une législation définitive d'ensemble. La matière des séquestres surtout, a prouvé une fois de plus la souplesse et la finesse d'une jurisprudence possédant une merveilleuse faculté d'adaptation et une grande sûreté de jugement.

On peut dire que désormais le principe de l'impulsion et de l'internement des sujets ennemis, de l'interdiction du commerce avec eux et de la confiscation de leurs biens, est passé au rang de

(1) Voir une appréciation très sévère et partielle de cette partie du traité de Versailles dans : Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, p. 65 et suiv.

(2) Cf. Pillet, *La guerre actuelle*, p. 54.

coutume internationale. Celle-ci a consacré définitivement la solidarité qui existe de nos jours entre le gouvernement et la nation, entre la fortune publique et la fortune privée. L'évolution de la société moderne, en accentuant cette solidarité, fortifiera la coutume qui en est née.

Mais seule, la victoire rendra définitives les conséquences pratiques de l'application du nouveau régime. Car, hélas, le droit international reste encore soumis au sabre du vainqueur !

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Le Statut de l'Ennemi avant 1914

Chapitre Premier. — Le fondement juridique des Droits de l'étranger

1.	Influence de la guerre sur le Droit International.	3
2.	Situation de l'étranger avant la guerre	4
3.	Les auteurs n'expliquent pas le fondement des droits de l'étranger.	4
4.	Explication des droits de l'étranger par l'idée du commerce international	5
5.	Cette explication aboutit à une conclusion trop absolue. . .	5
6.	Le but de l'Etat moderne est la sauvegarde des intérêts de ses membres	6
7.	Cette sauvegarde doit constituer la mesure des droits de l'étranger.	7
8.	Difficulté de concilier cette sauvegarde avec la nécessité du commerce international	9
9.	Le statut de l'ennemi s'explique par les exigences de la défense nationale.	9

Chapitre II. — Le statut de l'ennemi avant le XIX^e siècle

10.	Statut de l'ennemi dans l'antiquité.	11
11.	Statut de l'ennemi chez les Grecs et les Romains	11
12.	Régime du Moyen-Age	13
13.	Les idées de Grotius et de Bynkershoek	14
14.	L'adoucissement du statut de l'ennemi s'est fait sous l'influence de l'intérêt de l'Etat.	14
15.	Les idées de Rousseau et leurs conséquences.	15

Chapitre III. — Evolution des idées au XIX^e siècle

16.	Les principes des jurisconsultes modernes.	17
17.	Réfutation de ces principes	18
18.	Suite	19
19.	La question des représailles	20

20.	Les solutions des jurisconsultes anglo-américains	20
21.	L'Etat de la coutume internationale au XIX ^e siècle.	21
22.	Suite	22
23.	Raisons du changement intervenu en 1914	23
24.	Portée de ce changement.	25
25.	Division des matières.	25
26.	Rôle de l'art. 11 du Code Civil	26
27.	Objections à l'application de l'art. 11 et réfutation.	27

DEUXIÈME PARTIE

La Personne de l'Ennemi

Chapitre Premier. — Expulsion et internement des ennemis

28.	La doctrine et la coutume internationale au sujet du séjour des ennemis	29
29.	Nécessité de l'expulsion des ennemis	31
30.	Application de cette idée à l'étranger pendant la dernière guerre	32
31.	Mesures de restriction prises en France.	32
32.	Internement des ennemis	33

Chapitre II. — Interdiction des naturalisations

33.	La naturalisation des ennemis restait possible	35
34.	Motifs de sa suppression	35
35.	Loi du 7 avril 1915. — Durée d'application.	36
36.	Application aux cas prévus par les art. 9, 10 et 12 al. 2 Code Civil	37
37.	Nationalité de la femme mariée. Loi du 18 mars 1917	37
38.	Effets du mariage non autorisé.	38
39.	L'ennemie ne devient pas Française à la fin des hostilités	39
40.	Naturalisation d'un ancien sujet ennemi	40
41.	Sanction de l'interdiction : nullité de la naturalisation	40

Chapitre III. — Principe du retrait des naturalisations

42.	Problème des faux-naturalisés.	41
43.	Caractère de la naturalisation.	41
44.	Insuffisance du Code Civil.	41
45.	Motifs juridiques du retrait des naturalisations.	42
46.	Suite	43
47.	Suite	43
48.	Précédent trouvé dans le Code Civil	44
49.	Utilité du retrait des naturalisations.	45

Chapitre IV. — Personnes auxquelles s'applique la déchéance

50.	Deux systèmes de retrait	47
51.	Système mixte qui a prévalu	48
52.	Loi du 18 juin 1917. Délai d'application.	48
53.	Quatre cas possibles d'application de la déchéance.	49
54.	Application à la femme et aux enfants naturalisés en vertu de l'art. 12 Code Civil	49
55.	Application aux naturalisations de faveur	50
56.	Application aux réintégrations dans la qualité de Français.	51
57.	Déchéance de la femme et des enfants par voie de conséquence	51

Chapitre V. — Cas de déchéance

58.	Dispositions de la loi allemande admettant la double nationalité.	53
59.	En cas de double nationalité, le retrait est facultatif	54
60.	Application du retrait en cas de conservation d'une autre nationalité.	55
61.	Preuve de la conservation de nationalité	55
62.	Présomptions établies par la loi : A Séjour dans le pays d'origine	55
63.	b) Acquisition de biens dans le pays d'origine.	56
64.	c) Participation à des entreprises dans le pays d'origine.	56
65.	Force probante de ces présomptions	57
66.	L'énumération de la loi n'est pas limitative.	57
67.	Exceptions. Cas où la conservation de l'ancienne nationalité est juridiquement impossible	57
68.	Cas de ceux qui ont servi dans l'armée française	58
69.	Retrait obligatoire 1 ^{er} cas : Acquisition d'une autre nationalité.	58
70.	Conditions d'application du retrait.	58
71.	Conflit avec l'art. 17 Code Civil.	59
72.	Deuxième cas : Port d'armes contre la France	60
73.	Troisième cas : Insoumission à une obligation d'ordre militaire.	61
74.	Conditions d'application du retrait en ce cas	61
75.	Suite	62
76.	Quatrième cas : Aide prêtée à une puissance ennemie.	62
77.	Conditions d'application.	62
78.	Suite	63
79.	Suite	64
80.	Ces cas sont limitatifs.	64

Chapitre VI. — Procédure de la déchéance

81.	Procédure administrative de la loi du 7 avril 1915.	65
82.	Suite	65
83.	Critique de cette procédure.	66

84.	Changement opéré par la loi du 18 juin 1917.	66
85.	Procédure judiciaire	66
86.	Voies de recours.	67
87.	Publicité .	68

Chapitre VII. — Effets de la déchéance

88.	Perte du bénéfice de la naturalisation	69
89.	Nationalité du naturalisé déchu.	69
90.	Suite	70
91.	Suite	70
92.	Critique de la solution courante	70
93.	Conséquences du retrait	70
94.	Possibilité d'une nouvelle naturalisation	71
95.	Rétroactivité du retrait.	71
96.	Suite	72
97.	Application des peines.	72
98.	Effets à l'égard des tiers	73

Chapitre VIII. — Effets de la déchéance pour la famille

99.	Effets quant à la femme et aux enfants du naturalisé déchu.	75
100.	Extension de la déchéance à ces derniers	75
101.	Suite	76
102.	Déchéance par voie principale de la femme et des enfants.	76
103.	Effets du refus de déchéance du chef de famille	76
104.	Rétroactivité	76
105.	Faculté de décliner la nationalité française.	77

Chapitre IX. — Revision des naturalisations

106.	Motif de la revision	79
107.	Procédure de la revision	79
108.	Effets	80
109.	Durée d'application	80
110.	Appréciation critique	80

Chapitre X. — Conclusion

111.	Idee générale de la loi de 1917	81
112.	Problème des conditions de la naturalisation	81
113.	Ces conditions devront être plus sévères à l'avenir.	82
114.	Crériteriums à établir.	82
115.	Naturalisation par la justice	83

TROISIÈME PARTIE

Le Commerce avec l'Ennemi

Chapitre I. — Historique de la législation prohibitive

116.	Caractères économiques de la dernière guerre	85
117.	Evolution de l'idée d'interdiction du commerce.	86
118.	L'interdiction du commerce dans la jurisprudence anglo-américaine	87
119.	L'interdiction du commerce pendant la guerre de 1914; la Conférence de Paris (juin 1916).	88
120.	Décret du 27 septembre 1914; examen critique	89
121.	Suite	90

Chapitre II. — Personnes auxquelles s'applique l'interdiction

122.	Domaine utile de l'interdiction.	93
123.	Application de l'interdiction aux Austro-Allemands et aux Bulgares	93
124.	Sujets ennemis bénéficiaires de permis de séjour	94
125.	Situation des personnes dont la naturalisation a été retirée	95
126.	Sujets ottomans	95
127.	Question des personnes interposées.	95
128.	Difficulté de trouver un critérium.	96
129.	Les « listes noires »	97
130.	Autorité probante de ces listes.	98
131.	Suite	98
132.	Effet de la non-inscription sur les « listes »	98
133.	Application de l'interdiction aux personnes morales.	99
134.	Nationalité des personnes morales.	100
135.	Solution de la jurisprudence	101
136.	Théorie de l'interposition de personne	101
137.	Succursales des sociétés ennemies	102
138.	Application de l'interdiction aux personnes résidant en pays ennemi.	102
139.	Commerce avec les régions occupées par l'ennemi ou avec les régions ennemies occupées par les troupes françaises	103
140.	L'interdiction est absolue	103
141.	Application territoriale de l'interdiction.	104

142.	Application de l'interdiction aux Français « en tous lieux » .	104
143.	Application aux Français dans les régions envahies	105
144.	Contrat conclu à l'étranger entre étrangers	106

Chapitre III. — Objet de l'interdiction

145.	L'interdiction s'applique à tous les actes à caractère patrimonial	107
146.	Suite	107
147.	Les actes non-patrimoniaux restent permis	108
148.	Exceptions à la prohibition	108
149.	Les successions	108
150.	Les obligations délictuelles	109
151.	Droit d'ester en justice	109
152.	Argumentation de ceux qui contestent ce droit	110
154.	Suite	111
153.	Suite	111
155.	Objection tirée des principes généraux	111
156.	L'art. 23 § h de la Convention de la Haye	112
157.	Danger de collusion avec l'adversaire	112
158.	Admission de l'ennemi comme défendeur	113
159.	Précédents historiques	113
160.	Absence de texte	114
161.	Conclusion : l'ennemi peut ester en justice	114
162.	Il peut défendre à l'action dirigée contre lui	115
163.	Le Français peut agir devant les tribunaux ennemis	115
164.	Effets du jugement	116

Chapitre VI. — Sanctions de la prohibition

165.	Sanctions civiles et pénales	117
166.	Nullité des contrats conclus pendant la guerre ; point de départ .	117
167.	Nullité d'ordre public	117
168.	Preuve de la nationalité ennemie	118
169.	Rôle de la mauvaise foi	118
170.	Durée de nullité	119
171.	Interdiction de l'exécution des contrats d'avant-guerre	119
172.	L'exécution est seulement suspendue	119
173.	Exécution au profit du Français	120
174.	Exception <i>non adimpleti contractus</i>	120
175.	Cession faite à un neutre	121
176.	Obligation de déposer les sommes dûes par des Français . . .	121
177.	Cas des sociétés ayant des membres ennemis	122
178.	Cas des contrats d'assurance ; loi du 31 décembre 1915	123
179.	Les avenants sont valables	123
180.	Payement des primes	123
181.	Cas des brevets d'invention ; loi du 27 mai 1915	124
182.	Résiliation des contrats conclus avant la guerre	125

183.	Procédure.	126
184.	Régime de la loi du 21 janvier 1918.	127
185.	Sanctions pénales; loi du 4 avril 1915.	127
186.	Absence de rétroactivité	128
187.	Conditions du délit; mauvaise foi.	128
188.	Personnes auxquelles s'applique la sanction.	129
189.	La tentative de commerce avec l'ennemi	130
190.	Punition des complices.	130
191.	Nature des peines.	130
192.	Compétence; loi du 27 avril 1916.	131

QUATRIÈME PARTIE

Les Biens ennemis

Chapitre Premier. — Naissance de l'institution des séquestres

193.	Nécessité du séquestre.	133
194.	Inapplicabilité de la faillite.	134
195.	Application de l'art. 1961 Code Civil.	135
196.	Absence de textes et ses conséquences.	137
197.	Le séquestre n'est pas un liquidateur	137
198.	Nombre des séquestres	137

Chapitre II. — Légalité du séquestre

199.	Difficultés de trouver une base juridique au séquestre	139
200.	L'art. 1961 Code Civil n'est pas limitatif.	139
201.	Son principe ne cadre pas avec le séquestre des biens ennemis.	140
202.	Les prescriptions du projet de ratification du décret du 27 septembre 1914	140
203.	Légalité du séquestre	141

Chapitre III. — Nature juridique du séquestre

204.	Controverse sur le but du séquestre	143
205.	Théorie du mandat.	143
206.	Objections.	143
207.	Le séquestre consacre le désaisissement de l'ennemi	144
208.	Rapports entre le séquestre et le séquestré.	145
209.	Attribution de certaines sommes au séquestré	146

Chapitre IV. — Objet du séquestre

210.	Application à tous les biens ennemis	147
211.	Situation des sociétés à capital ennemi	147
212.	Séquestre des sociétés d'assurances	149
213.	Séquestre des biens des personnes appartenant aux nationalités « irrédentes »	150
214.	Extension non-justifiée du séquestre	150
215.	Exceptions au séquestre	151
216.	Déclaration des biens ennemis	151
217.	Objet de la déclaration	152
218.	Sanctions de la non-déclaration	152
219.	Effet de la déclaration	152
220.	Séquestre collectif	153
221.	Conflit avec le séquestre spécial	154
222.	Pluralité des séquestres	154

Chapitre V. — Procédure de la mise sous séquestre

223.	Personnes pouvant demander le séquestre	155
224.	La procédure est gracieuse	156
225.	Autorité de l'ordonnance de séquestre	156

Chapitre VI. — Gestion du séquestre

226.	Evolution des pouvoirs du séquestre	157
227.	Rapports du séquestre avec les créanciers du patrimoine	158
228.	Dettes que le séquestre peut payer	158
229.	Avec quelles ressources le séquestre effectue le paiement	159
230.	Payement des dettes ne consistant pas en argent	160
231.	Effet de la faillite	160
232.	Rapports du séquestre avec les débiteurs du patrimoine	160
233.	L'interdiction du commerce ne s'applique pas au séquestre ; il peut agir en justice	161
234.	Nécessité d'une autorisation pour agir	162
235.	Suite	162
236.	Limites du droit d'agir	163
237.	Rôle du sujet ennemi	163
238.	Rapports du séquestre et du séquestré	164
239.	Actes que le séquestre peut faire sur le patrimoine	164
240.	Continuation de l'exploitation	165
241.	Interdiction de liquider le patrimoine	166

Chapitre VII. — Contrôle et fin du séquestre

242.	Triple nature du contrôle	167
243.	Nécessité d'un inventaire	167

244.	Contrôle du président du tribunal.	167
245.	Contrôle de l'administration des domaines.	168
246.	Révocation du séquestre	168
247.	Rémunération du séquestre.	168
248.	Main levée du séquestre	168
249.	Conclusion.	169

CINQUIÈME PARTIE

Les Traités de Paix

Chapitre Premier. — Principes généraux du règlement final

250.	Situation au moment de la conclusion de la paix	171
251.	Reprise des relations normales.	171
252.	Impossibilité du <i>statu quo</i>	172
253.	Retour à l'ancien état de choses en ce qui concerne les Etats ennemis	173
254.	Principe de l'annulation des contrats et de la liquidation des biens	173

Chapitre II. — Annulation des contrats d'avant-guerre

255.	Maintien de l'interdiction du commerce après l'armistice	175
256.	Levée de l'interdiction ; loi du 23 octobre 1919	175
257.	Annulation des contrats d'avant-guerre.	176
258.	Suite	177
259.	La nullité est d'ordre public	177
260.	Maintien de certains contrats	178
261.	Suite	178
262.	Contrats d'assurance	179
263.	Licences d'exploitation de droits de propriété industrielle ou littéraire	180
264.	Compensation des dettes en argent.	180
265.	Création d'offices de compensation.	180
267.	Fonctionnement des offices.	181
268.	Mécanisme du payement.	181
268.	Cas des dettes non reconnues	182
269.	Constitution et fonctionnement du tribunal arbitral mixte	182
270.	Compétence du tribunal mixte.	183

Chapitre III. — Liquidation des biens ennemis

271.	Maintien des séquestres	185
272.	Les traités confisquent les biens ennemis	185
273.	Objet de la liquidation	186
274.	Procédure	187
275.	Affectation du produit de la liquidation	187

Conclusion
